

# Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin?

*Denna artikel visar att kommunstorleken spelar roll för graden av överensstämmelse mellan väljares och politikernas preferenser samt politikernas kännedom om vilken politik deras väljare efterfrågar. Skillnaden mellan politikernas och väljares uppfattning om huruvida kommunala skatter och utgifter bör öka eller minska är mindre i små kommuner än i stora kommuner. Vidare har politikerna en mer korrekt uppfattning om väljarnas preferenser i mindre kommuner. Dessa resultat ger stöd åt hypotesen att bildandet av större kommuner sker på bekostnad av den lokala demokratin.*

Sverige har, sett ur ett nordiskt perspektiv, stora kommuner. Medan den genomsnittliga befolkningen i svenska kommuner är cirka 31 000 invånare, är motsvarande siffror för de övriga nordiska länderna 19 000 (Danmark), 12 000 (Finland), 9 500 (Norge) samt 2 200 (Island).<sup>1</sup> Hur stora kommunerna ska vara är, och har länge varit, en mycket aktuell fråga. Kommunerna i Sverige har t ex inte alltid varit lika stora, utan storleken är ett resultat av en mängd kommunsammanslagningar som inleddes 1952 och slutfördes 1974.<sup>2</sup> Under denna period gick man från 2 498 kommuner med en genomsnittlig befolkning på 2 900 till 278 stycken med en genomsnittlig befolkning på 29 400 (se Hanes 2003, tabell 1, för en översikt över genomförda kommunsammanslagningar i Sverige 1952–74). Efter 1974 har antalet kommuner varit relativt konstant, med undantag för ett fåtal kommunsplittringar (senast Knivsta som bröts ut från Uppsala kommun) och idag finns 290 kommuner i Sverige.

Återigen förs dock diskussioner om att det är dags att ändra på antalet kommuner i Sverige, inte minst i samband med Ansvarskommittens arbete under Mats Svegfors. Liknande diskussioner förs även i de övriga nordiska länderna, med Danmark som kanske det för tillfället mest tydliga exemplet (se Nils Groes artikel i detta nummer). Den danska Strukturkommissionen beräknade den optimala kommunstorleken, sett till driftskostnader/invånare, till minst 34 000 invånare. Vid en kommunbefolkning på färre än 18 000 invånare bedömde kommissionen att det finns betydande effektivitetsvinster att göra genom kommunsammanslagningar. Samtidigt räknade den med stordriftsnackdelar för kommuner med över 50 000 invånare, utan

**MATZ DAHLBERG,  
EVA MÖRK OCH  
HANNA ÅGREN**

*Matz Dahlberg* är lektor och docent vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, och forskare vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). [Matz.Dahlberg@nek.uu.se](mailto:Matz.Dahlberg@nek.uu.se)

*Eva Mörk* är docent vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, och forskare vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). [eva.mork@nek.uu.se](mailto:eva.mork@nek.uu.se)

*Hanna Ågren* är doktorand vid nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet och kommer att disputeras under hösten 2005. [hanna.agren@nek.uu.se](mailto:hanna.agren@nek.uu.se)

<sup>1</sup> Exkluderas Reykjavik är den genomsnittliga kommunstorleken 1 300 invånare på Island.

<sup>2</sup> Även i övriga nordiska länder har ett flertal kommunsammanslagningar ägt rum, med undantag för Island, där kommunindelningssystemet i stort varit detsamma sedan vikingatiden. För en diskussion och analys av det isländska fallet, se Eythórsson (1998).

att för den skull förorda kommunindelningar av större kommuner. Den danska regeringen har därefter lagt ett förslag med en strävan att skapa kommuner med minst 30 000 invånare, men kommuner med 20 000 invånare tillåts om de kan påvisa en effektiv förvaltning, liksom mindre kommuner i glesbygdsområdena om de ingår driftsällskap med andra kommuner (Ols-hov och Levring 2004).

Vad säger då ekonomisk teori om den optimala storleken på kommuner (eller andra politiska enheter)? De huvudsakliga argumenten för *stora* enheter är i termer av ekonomisk effektivitet; om det finns externaliteter och stordriftsfördelar är det mer effektivt ju större de beslutsfattande enheterna är. Det traditionella argumentet för *små* enheter har varit att dessa är mer homogena, vilket medför att invånarna kommer att vara mer överens med medianväljaren om vilken politik som ska föras (se t ex Alesina, Baqir och Hoxby 2004, Alesina och Spolaore 1997, Bolton och Roland 1997 samt Olofsgårds artikel i detta nummer av *Ekonomisk Debatt*). Detta argument bygger på den sk medianväljarmodellen. Medianväljarmodellen lämnar dock ytterst lite utrymme för politiker, och på senare tid har en mängd teorier som modellerar politikernas roll och samspelet mellan politiker och väljare vuxit fram (se Persson och Tabellini 2000 för en översikt). Utifrån dessa modeller kan man argumentera för små enheter på ett flertal sätt. För det första så kan det vara lättare att ställa politikerna till svars i små enheter. För det andra argumenterar vi i denna artikel för att det kommer att bli en bättre korrespondens mellan det politiska utfallet och det utfall väljarna efterfrågar i små enheter, eftersom informationen mellan väljare och politiker kan antas vara bättre i dessa enheter.<sup>3</sup>

Medan argument för stora kommuner baseras på ekonomiska grundvalar, så vilar alltså argument för små kommuner på politiska grundvalar. Denna avvägning mellan effektivitet och demokrati illustreras tydligt av kommunsammanslagningarna i Sverige. Dessa motiverades främst med effektivitetsargument; man ansåg från centralt håll att kommuner med färre invånare än 8 000 inte hade de resurser som krävdes för att kunna tillhandahålla en rimlig nivå på kommunal service. I samband med kommunsammanslagningarna höjdes dock röster som varnade för att den lokala demokratin skulle bli lidande. Det fanns också ett flertal kommuner som inte ville slås ihop med andra kommuner till större enheter. Kommunsammanslagningarna, som ursprungligen var tänkta att ske på frivillig basis, kom med tiden därför att bli allt mer tvingande. Även det faktum att vi under senare år har sett ett flertal kommunsplittningar men inga kommun-

<sup>3</sup> Dessa argument överensstämmer i stort med de argument som finns för och emot ett decentraliserat beslutsfattande (se Lockwood 2005 för en nyskriven översiktsartikel). Att den demokratiska processen fungerar olika i små och stora kommuner får även stöd i Gustafsson (1988). Hon menar att de lokala partierna saknade finansiella och personella resurser för att genomföra en traditionell valrörelse i de riktigt små kommunerna (med färre än 8 000 invånare). Detta skulle tala för att informationen är sämre i små kommuner. Å andra sidan argumenterar hon för att kommunikationen mellan kommuninvånare och politiker var mer direkt i små kommuner, vilket snarare skulle medföra bättre information mellan de två grupperna.

*sammanslagningar* antyder också en vilja från kommuninvånarna att slå sig fria till mindre enheter.

I denna artikel använder vi oss av data från enkäter riktade till såväl väljare som politiker i ett antal slumpmässigt utvalda kommuner för att undersöka om förutsättningarna för att den politik väljarna efterfrågar kommer att genomföras är bättre i små kommuner. Detta gör vi genom att undersöka dels om väljarnas och politikernas efterfrågan på kommunal service ligger närmare varandra i små kommuner än i stora, dels om politikerna har bättre kännedom om väljarnas preferenser i små kommuner än i stora. För att få en så stor variation som möjligt i kommunstorlek, och då framförallt för att få ett antal riktigt små kommuner, så kommer vi att använda enkätdata som samlats in på 1960-talet (dvs innan de stora kommunsammanslagningarna slutförts). Dessa data beskrivs utförligare längre fram i artikeln. Låt oss dock först, i nästa avsnitt, motivera varför vi anser att de frågor vi ställer är av intresse.

## 1. När blir det som väljarna vill?

Ett av huvudargumenten för att hålla nere kommunstorleken är alltså att det är större sannolikhet att den politik som förs överensstämmer med den politik väljarna efterfrågar i små kommuner. Så vitt vi känner till så finns ännu ingen studie som empiriskt undersöker sambandet mellan politiska enheters *storlek* och överensstämmelsen mellan väljares preferenser och den förda politiken.<sup>4</sup> Detta kan förklaras av att det inte är helt enkelt vare sig att mäta väljares preferenser eller hitta ett bra mått på den förda politiken. Den förda politiken kan också tänkas bero på en mängd andra faktorer än väljarnas preferenser och det är inte självklart hur man ska ta hänsyn till detta.

Vi föreslår därför ett alternativt sätt att undersöka om väljarnas preferenser i större uträkning kommer att avspeglas i den förda politiken i små kommuner, nämligen att undersöka de villkor som måste vara uppfyllda för att det ska bli som väljarna vill. För att göra detta behöver vi en bild över hur den politiska beslutsprocessen ser ut. Vi tänker oss följande scenario: De politiska besluten fattas av lokala politiker som är valda av kommunens invånare. Vi antar att dessa politiker har egna preferenser om vilken politik de vill föra. Dessutom vill de bli invalda i kommunfullmäktige, dels för att kunna påverka den förda politiken, dels för att det kan ha ett egenvärde att ha en plats i fullmäktige. Vilka politiker som blir valda är upp till väljarna att bestämma. Väljarna kan fatta sina valbeslut på två sätt: antingen kan de grunda sina beslut på politikernas vallöften eller så kan de grunda besluten på vad politikerna har utfört under den senaste valperioden. Vi kommer här att diskutera båda möjligheterna.

<sup>4</sup> Det finns i litteraturen några studier som empiriskt studerar om överensstämmelse är bättre när beslutsfattandet är decentraliserat till en lägre nivå än när beslut fattas centralt, se Faguet (2004) som studerar decentraliseringen i Bolivia, Solé-Ollé och Esteller-Moré (2005) som studerar decentraliseringen i Spanien, samt Azfar, Kähkönen och Meager (2001) som studerar decentraliseringen på Filippinerna och i Uganda.

I det första fallet går väljarna efter politikernas vallöften när de ska välja hur de ska rösta. Eftersom politikerna vill bli valda har de anledning att lova väljarna precis vad de vill ha.<sup>5</sup> Problemet är bara att dessa vallöften inte kommer att vara trovärdiga; givet att väljarna vet att politikerna har egna preferenser och givet att politikerna inte kan binda sig till sina vallöften så finns det ingen anledning för väljarna att tro att politikerna faktiskt skulle hålla sina vallöften om de blir valda. Alesina (1988) har visat att de enda trovärdiga vallöften politiker kan avge är att lova att ifall de blir valda utföra den politik de själva föredrar.<sup>6</sup> Vad måste i detta fall gälla för att den förda politiken ska överensstämma med den politik som väljarna efterfrågar? Jo, väljare måste rösta fram politiker som har samma preferenser som de själva har.

Väljarna har dock inte bara politikernas vallöften att ta hänsyn till när de fattar sina beslut; de kan även titta på vad politikerna har åstadkommit under den senaste valperioden. Givet att väljarna betar sig på detta sätt kommer politikerna att ha incitament att anpassa den förda politiken till den politik väljarna efterfrågar.<sup>7</sup> För att väljarnas preferenser i detta fall ska slå igenom i den förda politiken krävs att politikerna känner till dessa.

Ett kritiskt villkor i båda typer av modeller är att väljare och politiker känner till varandras preferenser: väljarna måste veta vad politikerna vill för att kunna välja politiker med samma preferenser som de själva, och politikerna måste veta vad väljarna vill för att kunna föra den politik väljarna efterfrågar. Vår hypotes, som undersöks i denna artikel, är att de två gruppernas kunskaper om varandra är bättre i små kommuner (kommuner med få invånare) än i stora. Anledningen till att det skulle vara så är att sannolikheten för interaktioner mellan olika människor är större i små kommuner. I denna artikel undersöks därför följande två frågor: i) Stämmer politikernas och väljares preferenser bättre överens i små kommuner än i stora? ii) Är politiker bättre informerade om väljarnas preferenser i små kommuner än i stora?

Att dessa två frågor är relevanta att studera när man vill undersöka den förda politiken får stöd i den empiriska litteraturen: Ågren (2005) visar att såväl väljares som politikernas preferenser spelar roll för den förda politiken, och Lee, Moretti och Butler (2004), Pettersson-Lidbom (2003), Pande (2003), Chattopadhyay och Duflo (2004) och Levitt (1996) visar att politikernas preferenser avspeglas i den förda politiken.

### 3. Att mäta väljares och politikernas preferenser

För att besvara de två frågorna vi ställde oss ovan behöver vi information om såväl väljares och politikernas preferenser som politikernas uppfattning om

<sup>5</sup> Det är denna mekanism som i många politiska modeller leder till att två konkurrerande partier avger identiska vallöften (medianväljarens önskade utfall), se t ex Downs (1957).

<sup>6</sup> En teoretisk modell som är uppbyggd på detta resonemang är den s k *citizen-candidate*-modellen som utvecklades av Osborne och Slivinsky (1996) och Besley och Coate (1997). För en oteknisk beskrivning av denna modell, se Mörk (2003).

<sup>7</sup> Denna typ av modeller beskrivs utförligt i kapitel 4 i Persson och Tabellini (2000).

väljares preferenser. För att få denna information utnyttjar vi enkätdata från två undersökningar genomförda i samband med kommunalvalen 1966.<sup>8</sup> I 36 kommuner, utvalda för att representera sex olika typer av kommuner vad avser befolkning och befolkningstäthet, har både väljare och politiker fått svara på en mängd frågor om deras syn på den kommunala politiken och den kommunala ekonomin.<sup>9</sup> I september 1966 intervjuades ett sextiotal slumpvis utvalda individer i varje kommun. Två år senare, i november 1968, tillfrågades samtliga valda kommunpolitiker i dessa kommuner.<sup>10</sup> Vi kan därmed jämföra väljarna med de valda politikerna. Befolkningen i de utvalda kommunerna varierar mellan 1 200 och 87 000. De små kommunerna är jämt spridda över landet, vilket innebär att det inte finns tendenser till att det t ex bara skulle finnas små kommuner i Norrland. Vidare finns ingen tendens till att små kommuner typiskt styrs av en viss politisk majoritet.

Frågan som både väljare och politiker har besvarat och som vi använder oss av i analysen är formulerad på följande sätt:

Kommunala insatser på olika samhällsområden får i regel också betydelse för kommunalskatten. Vilken av följande uppfattningar tycker Ni passar bäst in på er kommun?

1. Det är så mycket som behöver göras här i kommunen, att kommunen bör öka sina insatser även om man blir tvungen att höja kommunalskatten
2. Kommunalskatten är i stort sett lagom i förhållande till behoven av kommunala insatser
3. Det borde gå att minska på utgifterna, så att man kunde sänka kommunalskatten.
4. Insatserna kan ökas utan att skatten behöver ökas
5. Vet inte/vill inte svara

Politikerna fick dessutom besvara motsvarande fråga vad gällde deras uppfattning om väljarnas preferenser:

Kommunala insatser på olika samhällsområden får i regel också betydelse för kommunalskatten. Vilken uppfattning tror Ni att de flesta av ert partis väljare har i den här frågan?  
(samma alternativ som ovan)

<sup>8</sup> Primärforskare är Jörgen Westerståhl (väljarundersökningen 1966) och Lars Strömberg (politikerundersökningen 1968), båda vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Data lagras och tillhandahålls av Svensk Samhällsvetenskaplig Dataservice (SSD) vid Göteborgs universitet. För mer information se <http://www.ssd.gu.se/home.html>, studienummer SSD 0110 och SSD 0111. Varken SSD eller primärforskarna bär ansvar för analyser och tolkningar som presenteras i denna artikel.

<sup>9</sup> I vår analys exkluderar vi Ösmo p g a saknade data och Sveg p g a att befolkningen ändrades dramatiskt mellan 1966 och 1968. Tabell A1 i appendix redovisar de 34 kommunerna vi analyserar i denna artikel samt deras befolkningsstorlek 1966. För ytterligare beskrivning av och diskussion om urvalet av kommuner, se Birgersson m fl (1971).

<sup>10</sup> Svarsfrekvensen bland väljarna var 87 procent och bland politikerna hela 92 procent.

Tabell 1

Väljare och politikers svar på de två frågorna, procent.

	Väljare	Politiker	Politiker om väljare
Minska kommunala utgifter och skatt	26,8	9,8	19,7
Nuvarande nivå är bra	51,7	52,0	57,0
Öka kommunala utgifter och skatt	21,5	38,2	23,3

En fördel med hur frågorna är ställda är att en utgiftsökning kopplas direkt till motsvarande skatteökning. Frågorna tar alltså även hänsyn till individernas betalningsvilja för ökade utgifter. Vi tolkar svaren på följande sätt: om individen svarar alternativ 1 tolkas detta som att hon/han vill se en ökning i de kommunala utgifterna, svarar individen med alternativ 2 tolkar vi detta som att hon/han är nöjd med den nuvarande nivån, och svarar individen alternativ 3 tolkar vi detta som att hon/han önskar sänkta utgifter och skatter. Vi exkluderar de individer som svarat alternativ 4 eller 5.<sup>11</sup>

Tabell 1 visar hur politiker och väljare har svarat på ovanstående frågor. Vi kan konstatera att politiker vill öka utgifterna i större utsträckning än väljarna (38 procent av politikerna vill ha höjda utgifter, medan endast 21 procent av väljarna vill detsamma) och att politikerna verkar vara medvetna om detta (endast 23 procent av politikerna tror att väljarna vill ha högre utgifter).

I den empiriska analysen undersöks först om väljare väljer politiker med samma preferenser som de själva, genom att jämföra politiker och väljares svar på den första frågan, och huruvida skillnaderna varierar med kommunstorlek. Därefter jämför vi de svar politikerna ger på den andra frågan med de svar väljarna har gett på den första, för att därigenom studera om politikerna känner till väljarnas preferenser. Även i detta fall undersöker vi kommunstorlekens betydelse för eventuella skillnader. När vi gör detta är det viktigt att vi tar hänsyn till att individerna bor i olika kommuner där de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt, samt att väljare är tillfrågade två år före politikerna. Det är troligt att de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt över tiden, t ex så vet vi att skattesatsen typiskt har stigit under denna period. För att ta hänsyn till detta kombinerar vi enkätdata med registerdata över kommunernas totala utgifter, skattekraft och statsbidrag från den centrala regeringen.<sup>12</sup> Tabell 2 visar deskriptiv statistik för dessa variabler. Vi ser från tabellen att det finns avsevärd variation i alla tre.

### 3. Spelar storleken någon roll?

Det är alltså två frågor vi är intresserade av i denna artikel. Den första är om väljarna i större utsträckning väljer politiker med samma preferenser som

<sup>11</sup> Det skulle vara intressant att analysera alternativ 4, eftersom detta svarsalternativ säger oss något om individernas uppfattning om kommunens effektivitet. Det är dock endast ett fåtal individer (10 väljare och 12 politiker) som har angett detta svarsalternativ.

<sup>12</sup> I stället för kommunala utgifter skulle vi kunna använda den primärkommunala skattesatsen, vilket skulle ge samma resultat.

Tabell 2  
Deskriptiv statistik av  
kommunvariablerna

Variabel	Medelvärde	Standardavvikelse	Min	Max
Kommunala utgifter	1 862,53	708,21	804,73	4 187,98
Skattekraft	70,31	12,25	42,23	95,46
Statsbidrag	619,93	326,99	61,80	1 909,28

Not: Kommunala utgifter och statsbidrag anges i kr/capita, 1966 års priser, och skattekraft i antal skattekronor per invånare, 1966 års priser.

de själva i små kommuner än i stora. Om politikerna genomför den politik de själva efterfrågar kommer den politik som förs endast att överensstämma med den väljarna vill se förd om politiker och väljare har samma preferenser. Den andra frågan vi vill besvara är huruvida politiker har bättre kunskap om väljarnas preferenser i små än i stora kommuner. Om politikerna genomför den politik de tror väljarna efterfrågar så är detta en viktig förutsättning för att väljarnas preferenser ska bli genomförda. Denna fråga besvarar vi genom att jämföra väljares preferenser med politikernas uppfattning om väljares preferenser (enligt fråga 2 ovan) och se hur skillnaderna varierar med kommunstorlek.

Analysen genomförs med hjälp av regressionsanalys.<sup>13</sup> I skattningarna inkluderar vi ett antal kommunkaraktistika som är specifika för den kommun individen bor i: totala kommunala utgifter (per capita), beskattningsbar inkomst samt statsbidrag (per capita) till kommunen. Som nämndes ovan så är detta viktigt att ta hänsyn till för att väljares och politikers preferenser ska bli jämförbara. För att studera om preferenserna skiljer sig åt mellan väljare och de valda politikerna och om politikerna känner till väljarnas preferenser inkluderar vi en dummy-variabel som antar värdet ett om individen/respondenten är en politiker och noll annars.<sup>14</sup> För att studera kommunstorleken betydelse för dessa skillnader interagerar vi denna politiker-dummy med motsvarande dummy-variabler för olika storlekar på kommunerna. Effekterna kommer att mäta i vilken utsträckning politikernas svar avviker från väljarnas svar beroende på kommunstorlek. Vi inkluderar även storleksvariablerna som egna regressorer för att undvika att det är effekter på preferenser av kommunens storlek snarare än effekter på skillnaderna mellan politiker och väljare som vi fångar upp med våra interaktionsvariabler.

Tabellerna 3 och 4 redovisar resultaten från regressionsanalysen. I tabell 3 undersöker vi överensstämmelsen mellan politiker och väljares preferenser

<sup>13</sup> Beroende variabeln är diskret och ordinal och anger om individen har preferenser för lägre skatte- och servicenivå (1), preferenser för oförändrad skatte- och servicenivå (2) eller preferenser för högre skatte- och servicenivå (3). Den traditionella metoden när man har en ordinal diskret beroende variabel är att skatta modellen med den  $s$  k ordered logit-metoden. Det är dock inte självklart hur man tolkar koefficienterna från en sådan skattning. Vi har därför valt att använda en linjär approximation. De kvalitativa resultaten är dock desamma om man istället använder sig av ordered logit-metoden (se Dahlberg, Mörk och Ågren 2005).

<sup>14</sup> Väljare utgör således referensgrupp.

och i tabell 4 undersöker vi överensstämmelsen mellan väljarnas preferenser och politikernas kunskaper om dessa. I båda fall studeras inledningsvis huruvida politiker skiljer sig från väljare oavsett kommunstorlek (kolumn 1). I kolumn 2 studerar vi sedan om överensstämmelsen skiljer sig åt för stora och små kommuner genom att dela in kommuner i sju grupper med olika storlek (Bef 1–Bef 7, där Bef 1 är kommuner med minst befolkning och Bef 7 kommuner med störst befolkning). Varje storleksgrupp interageras med om respondenten är politiker. Ett potentiellt problem med att dela upp kommunerna i sju storleksgrupper är att vissa grupper kommer att bestå av relativt sett få kommuner. I den sista kolumnen i tabell 3 och tabell 4 redovisas därför resultat då kommunerna är indelade i enbart tre storleksgrupper.

Låt oss börja med den första frågan. Resultaten i tabell 3 visar först och främst att lokala politiker och deras väljare inte har samma preferenser vad gäller nivån på kommunal service och den kommunala skattesatsen; politiker vill i genomsnitt ha högre skatter och servicenivå än väljare.<sup>15</sup> Studerar vi hur överensstämmelsen ser ut beroende på kommunstorlek (mätt i antalet invånare) visar resultaten i kolumn 2 att denna är som minst för kommuner med lägst invånarantal. För kommuner av denna storlek är skillnaden inte heller statistisk signifikant. För övriga storleksgrupper är skillnaden större både i termer av punktskattning och i termer av statistisk signifikansnivå. Vi ser t ex att kommuner med störst befolkning (Bef 6 och Bef 7) har en punktskattning som är nära 5–6 gånger större än för kommungruppen med lägst invånarantal. Vi finner samma mönster om vi istället delar in kommunerna i enbart tre storleksgrupper: små, medelstora samt stora kommuner, nämligen att kommunstorlek har betydelse för överensstämmelse i preferenser mellan väljare och kommunpolitiker. Dessa resultat överensstämmer med det mönster Gustafsson (1988) finner.

Svaret på den andra frågan erhålls i tabell 4 där vi undersöker om politiker har bättre kännedom om väljares preferenser för den kommunala skatte- och servicenivån i små jämfört med stora kommuner. Först och främst ser vi i kolumn 1 att politiker tror att väljare vill ha mer kommunal service än de egentligen vill. Jämför vi med motsvarande parameterskattning i tabell 3 ser vi dock att skillnaden mellan vad väljarna vill och politikerna tror att väljarna vill är mindre än skillnaden mellan vad väljarna vill och vad politikerna själva vill. Resultaten i kolumn 2 visar vidare att politikernas uppfattning om väljares preferenser för kommunal skattenivå överensstämmer med vad väljare uttrycker i de allra minsta kommunerna (de med en befolkningsmängd på mindre än 4 200 invånare). Detta kan jämföras med kommuner med en befolkning på ca 5 000 invånare där vi finner en signifikant skillnad mellan den av väljare efterfrågade skattenivån och politikernas uppfattning om vad väljare efterfrågar. Resultaten gäller även för större kommunstorlekar: 10 000 invånare eller fler än 38 000 invånare.

<sup>15</sup> Detta är i linje med resultat i Dahlberg, Mörk och Ågren (2004) som studerar väljare och politikernas preferenser för kommunalt tillhandahållna service (utgifter för barnomsorg, social omsorg samt skola).



	(1)	(2)	(3)
Kommunala utgifter	-0,000 (-0,57)	-0,000 (-1,14)	-0,000 (-1,21)
Statsbidrag	-0,000 (-1,70)*	-0,000 (2,13)**	-0,000 (-2,13)**
Skattebas	-0,002 (-1,72)*	-0,007 (-3,00)***	-0,005 (-2,48)**
Politiker	0,367 (11,40)		
Bef 1: Bef < 2 600		2,577 (16,32)***	
Bef 2: 2 600 < Bef < 4 200		2,678 (15,39)***	
Bef 3: 4 200 < Bef < 5 500		2,478 (14,32)***	
Bef 4: 5 500 < Bef < 11 000		2,563 (13,74)***	
Bef 5: 11 000 < Bef < 16 000		2,498 (13,60)***	
Bef 6: 16 000 < Bef < 38 000		2,556 (12,99)***	
Bef 7: Bef > 38 000		2,518 (11,92)***	
Politiker × Bef 1		0,103 (1,53)	
Politiker × Bef 2		0,191 (2,15)**	
Politiker × Bef 3		0,421 (5,54)***	
Politiker × Bef 4		0,404 (5,16)***	
Politiker × Bef 5		0,467 (6,56)***	
Politiker × Bef 6		0,613 (8,57)***	
Politiker × Bef 7		0,572 (7,71)***	
Bef små: Bef < 4 200			2,489 (17,74)***
Bef medel: 4 200 < Bef < 16 000			2,379 (15,24)***
Bef stor: Bef > 16 000			2,378 (13,67)***
Politiker × Bef små			0,128 (2,39)**
Politiker × Bef medel			0,422 (8,95)***
Politiker × Bef stora			0,574 (10,67)***
Konstant	2,190 (21,18)***		
Antal observationer	2 599	2 599	2 599
Förklaringsgrad R <sup>2</sup>	0,06	0,91	0,91

Tabell 3  
Regressionsresultat.  
Beroende variabel:  
index för responden-  
tens preferenser för  
ökade kommunala  
skatter och utgifter  
(värde=1-3).

Not: Värden inom parentes anger robusta t-statistikor. \* signifikant på 10 %, \*\* signifikant på 5 %, \*\*\* signifikant på 1 %. Huruvida kommunstorlek spelar roll för graden av överensstämmelse mellan politikernas och väljarnas uppfattning visas av koefficienterna för de variabler där kommunstorlek (Bef) interageras med dummy-variabeln "Politiker".

Tabell 4

Regressionsresultat.  
Beroende variabel:  
index för responden-  
tens egna preferenser  
(respondent=väljare)  
eller uppfattning om  
väljares preferenser,  
respondent=politiker)  
för ökade kommunala  
skatter och utgifter  
(värde=1-3).

	(1)	(2)	(3)
Kommunala utgifter	-0,000 (-1,08)	-0,000 (-2,00)**	-0,000 (-1,59)
Statsbidrag	-0,000 (2,47)**	-0,000 (-1,99)*	-0,000 (-1,83)*
Skattebas	-0,005 (3,74)***	-0,006 (-2,43)**	-0,005 (-2,56)**
Politiker	0,153 (4,71)***		
Bef 1: Bef < 2 600		2,524 (15,77)***	
Bef 2: 2 600 < Bef < 4 200		2,613 (14,81)***	
Bef 3: 4 200 < Bef < 5 500		2,417 (13,78)***	
Bef 4: 5 500 < Bef < 11 000		2,502 (13,23)***	
Bef 5: 11 000 < Bef < 16 000		2,433 (13,07)***	
Bef 6: 16 000 < Bef < 38 000		2,489 (12,47)***	
Bef 7: Bef > 38 000		2,451 (11,44)***	
Politiker × Bef 1		0,015 (0,21)	
Politiker × Bef 2		-0,033 (-0,36)	
Politiker × Bef 3		0,264 (3,43)***	
Politiker × Bef 4		0,293 (3,69)***	
Politiker × Bef 5		0,183 (2,53)**	
Politiker × Bef 6		0,215 (2,95)***	
Politiker × Bef 7		0,262 (3,48)***	
Bef små: Bef < 4 200			2,510 (17,67)***
Bef medel: 4 200 < Bef < 16 000			2,399 (15,18)***
Bef stor: Bef > 16 000			2,408 (13,67)***
Politiker × Bef små			-0,011 (0,20)
Politiker × Bef medel			0,223 (4,69)***
Politiker × Bef stora			0,222 (4,06)***
Konstant	2,433 (23,33)***		
Antal observationer	2 598	2 598	2 598
Förklaringsgrad R <sup>2</sup>	0,01	0,90	0,90

Not: Värden inom parantes anger robusta t-statistikor. \* signifikant på 10 %, \*\* signifikant på 5 %, \*\*\* signifikant på 1 %. Huruvida kommunstorlek spelar roll för graden av överensstämmelse mellan politikernas uppfattning om väljarnas preferenser och deras faktiska preferenser visas av koefficienterna för de variabler där kommunstorlek (Bef) interageras med dummyvariabeln "Politiker".

Sammantaget ger resultaten stöd för hypotesen att kommunstorleken spelar roll för graden av överensstämmelse mellan väljares och politikers preferenser samt politikernas kännedom om vilken politik deras väljare efterfrågar. Oavsett om politikerna genomför den politik de själva vill se eller den politik de tror att väljarna vill se så indikerar våra resultat alltså att väljares preferenser har störst möjlighet att få genomslag i den förda politiken i riktigt små kommuner.

Anledningen till att vi förväntar oss bättre överensstämmelse mellan politiker och väljare i små kommuner än i stora är att vi tror att sannolikheten för interaktioner mellan väljare och politiker är större ju mindre kommunen är. Det är dock möjligt att kommunens befolkningsstorlek inte är det bästa måttet för att mäta graden av interaktioner. Ett annat tänkbart mått är hur många ledamöter i kommunfullmäktige det finns per hundra kommuninvånare. Vi förväntar oss att skillnaden i preferenser är mindre i kommuner med relativt sett fler valda representanter per invånare och att politikerna har bättre kunskap om väljarnas preferenser i dessa kommuner.<sup>16</sup> Tabell 5 redovisar resultat från skattningar där vi delat upp kommunerna i tre grupper, beroende på hur många kommunfullmäktigeledamöter det finns per invånare. I kolumn 1 jämförs väljares och politikers preferenser med varandra och i kolumn 2 jämförs väljarnas preferenser med politikernas kännedom om dessa. Som framgår av tabellen finner vi att skillnaderna mellan politikers och väljares preferenser är mindre ju fler ledamöter det finns i kommunfullmäktige per invånare. I kommuner med många ledamöter har politikerna dessutom rätt information om väljarnas preferenser. Denna analys ger alltså samma resultat som tidigare; väljares efterfrågan kan i högre utsträckning få genomslag i den förda politiken i kommuner där interaktionen mellan väljare och de valda antas vara som störst.

Ovan har vi studerat efterfrågan på totala kommunala utgifter. Det kan dock vara fallet att överensstämmelsen är bättre för en viss typ av kommunal service som väljare anser vara av stor vikt, men sämre vad gäller annan form av service. Vi har därför även studerat efterfrågan på två olika typer av kommunal service: skola och social omsorg. Även för dessa två tjänster finner vi att skillnaderna mellan väljare och politikers preferenser är mindre i små kommuner än i stora.<sup>17</sup>

Slutligen kan det tänkas att ovanstående resultat är drivna av att valdeltagandet skiljer sig åt mellan kommuner av olika storlek (The Commission on Administrative Structure 2004 finner t ex att valdeltagandet i Danmark är högre i små kommuner). Den bättre överensstämmelse mellan politiker och väljare som vi finner i denna artikel skulle kunna bero på bättre

<sup>16</sup> Det finns ett positivt samband mellan antal invånare och antal ledamöter i fullmäktige. Detta samband är dock inte ett till ett, utan särskilt för små kommuner finns stor variation i antal ledamöter per invånare. Kommunen med flest fullmäktigeledamöter per capita har 1,63 ledamöter per hundra invånare, och den med minst antal har 0,065 ledamöter per hundra invånare.

<sup>17</sup> I enkätdata finns ingen information om politikers kännedom om väljares preferenser för de enskilda tjänsterna, denna fråga finns enbart för totala utgifter.

Tabell 5

Regressionsresultat.  
Beroende variabel:  
index för responden-  
tens egna preferenser  
(kolumn 1) eller upp-  
fattning om väljares  
preferenser (kolumn  
2) för ökade kommu-  
nala skatter och utgif-  
ter (värde=1-3).

	(1)	(2)
Kommunala utgifter	-0,000 (-1,09)	-0,000 (-1,47)
Statsbidrag	-0,000 (-2,42)**	-0,000 (-2,10)**
Skattebas	-0,004 (-1,98)**	-0,004 (-1,92)*
Ledamot 1: Ledamot < 0,26	2,288 (13,05)***	2,293 (12,93)***
Ledamot 2: 0,26 < Ledamot < 0,54	2,347 (14,83)***	2,348 (14,68)***
Ledamot 3: Ledamot > 0,54	2,414 (16,76)***	2,412 (16,57)***
Politiker × Ledamot 1	0,554 (10,98)***	0,213 (4,16)***
Politiker × Ledamot 2	0,420 (7,57)***	0,219 (3,90)***
Politiker × Ledamot 3	0,170 (3,49)***	0,032 (0,65)
Antal observationer	2 599	2 598
Förklaringsgrad R <sup>2</sup>	0,91	0,90

Not: Värden inom parentes anger robusta t-statistikor. \* signifikant på 10 %, \*\* signifikant på 5 %, \*\*\* signifikant på 1 %. Huruvida antal ledamöter i kommunfullmäktige per hundra invånare spelar roll för graden av överensstämmelse mellan politikerna och väljarnas preferenser, respektive politikernas uppfattning om väljarnas preferenser och deras faktiska preferenser visas av koefficienterna för de variabler där antal ledamöter (Ledamot) interageras med dummyvariabeln "Politiker".

representation i små kommunerna p g a högre valdeltagande. I data kan vi observera om en individ har röstat i kommunvalet eller inte. Det finns dock ingen indikation på att andelen som har röstat skiljer sig åt systematiskt mellan kommuner med olika befolkningsstorlekar. Ovanstående analys baserad enbart på individer som uppgett att de röstat i valet stödjer också våra tidigare resultat.

## 4. Avslutning

I denna artikel har vi undersökt om kommunens storlek (mätt i antal invånare) har någon betydelse för den lokala demokratin. Vi argumenterar för att kommunens storlek kan mäta graden av interaktion mellan väljare och politiker och därmed de två gruppernas information om varandra. Detta kan ha konsekvenser för den politik som förs i kommunen; om väljare och politiker är bättre informerade om varandras preferenser så är sannolikheten större att den förda politiken kommer att överensstämma med den politik väljarna efterfrågar. Vi finner att politikernas preferenser överensstämmer i högre grad med väljarnas i små kommuner än i stora, samt att politikerna har bättre kännedom om väljarnas preferenser i små kommuner än i stora. Vi finner dock att det krävs mycket små kommuner för att detta ska vara uppfyllt (mindre än 5 000 invånare).

I flertalet nordiska länder förs idag en diskussion om kommunsamman-

slagningar med förväntade effektivitetsvinster till följd. Denna studie visar dock att kommunsammanslagningar kan leda till en försämring för den lokala demokratin då väljares preferenser i mindre uträkning kan förväntas få genomslag i den politik som förs i större kommuner. Man kan konstatera att den kommunstorlek som vi finner krävs för att det ska vara en god överensstämmelse mellan väljarnas och politikernas preferenser ligger långt från den kommunstorlek som t ex den danska Strukturkommissionen föreslagit för Danmark. En tänkbar alternativ lösning skulle kunna vara att kombinera en ökad kommunstorlek med ett ökat antal kommunfullmäktigeledamöter. På detta sätt skulle man eventuellt kunna bibehålla en god lokal demokrati och ändå dra fördel av effektivitetsvinster. I detta sammanhang kan det vara värt att notera att de svenska kommunsammanslagningarna på 1950- och 60-talet innebar att antalet politiska förtroendemän minskade avsevärt, vilket ytterligare kan förväntas ha försämrat den lokala demokratin.<sup>18</sup>

Alesina, A (1988), "Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters", *American Economic Review*, vol 78, s 796-805.

Alesina, A, R Baqir och C Hoxby (2004), "Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities", *Journal of Public Economics*, vol 112, s 348-396.

Alesina, A och E Spolaore (1997), "On the Number and Size of Nations", *The Quarterly Journal of Economics*, vol 112, s 1028-1056.

Azfar, O, S Kähkönen och P Meagher (2001), "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings", IRIS Centre, University of Maryland.

Besley, T och S Coate (2003), "Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach", *Journal of Public Economics*, vol 87, s 2611-2637.

Birgersson, B O, H Forsell, T Odmark, L Strömberg och C Örtendahl (1971), *Den kommunala självstyrelsen 2. Medborgarna informeras*, Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Bolton, P och G Roland (1997), "The Break-up of Nations: A Political Economy Analysis", *The Quarterly Journal of Economics*, vol 112, s 1057-1090.

Chattopadhyay, R och E Duflo (2004), "Women as Policy Makers: Evidence from India-Wide Policy Experiment", *Econometrica*, vol 72, s 1409-1443.

Dahlberg, M, E Mörk och H Ågren (2004), "Do Politicians' Preferences Correspond to those of the Voters? An Investigation of

Political Representation", Working Paper 2004:2, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Dahlberg, M, E Mörk och H Ågren (2005), "On the Size of Political Jurisdictions: An Examination of Preference Matching", stencil, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Downs, A (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.

Eythórsson, G T (1998), *Kommunindelningsspolitik i Island - Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*, CEFOS, Göteborgs universitet.

Faguet, J-P (2004), "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, vol 88, s 867-893.

Gustafsson, G (1988), *Local Government Reform in Sweden*, Umeå Studies in Politics and Administration, Umeå.

Hanes, N (2003), "Amalgamation Impact on Local Public Expenditures in Sweden", i N Hanes *Empirical Studies in Local Public Finance. Spillovers, Amalgamations, and Tactical Redistribution*, Umeå Economic Studies No 604, Umeå.

Lee, D E, E Moretti och M Butler (2004), "Do Voters Affect of Elect Policies? Evidence from U S House", under publicering i *Quarterly Journal of Economics*.

Levitt, S (1996), "How do Senators Vote? Disentangling the Role of Voter Preferences, Party Affiliation and Senator Ideology", *American Economic Review*, vol 86, s 425-441.

## REFERENSER

<sup>18</sup> Se Gustafsson (1988, s 66 f) för en diskussion om detta.

- Lockwood, B (2005), "Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective", uppsats presenterad vid "The CESifo Area Conference on Public Sector Economics", CESifo, München, 2005.
- Mörk, E (2003) "Politikern – vän eller fiende" *Ekonomisk Debatt*, årg 31, nr 6, s 3-4.
- Olshov, A och P Levring (2004), "Danske og svenske strukturreformer – Konsekvenser for Øresundsregionen, Øresundsintitutet.
- Osborne M och A Slivinski (1996), "A Model of Political Competition with Citizen-Candidate", *Quarterly Journal of Economics*, vol 111, s 65-96.
- Pande, R (2003), "Can Mandate Political Representation Increase Policy Influence for Disadvantaged Minorities? Theory and Evidence from India", *American Economic Review*, vol 93, s 1132-1151.
- Persson, T och G Tabellini (2000), *Political Economy. Explaining Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Pettersson-Lidbom, P (2003), "Do Parties Matter for Fiscal Policy Choices? A Regression-Discontinuity Approach", Working Paper 2003:15, nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Solé-Ollé, A och A Esteller-Moré (2005), "Decentralized Provision of Public Inputs, Government Responsiveness to Local Needs, and Regional Growth. Evidence from Spain", uppsats presenterad vid "Workshop on Fiscal Federalism" i Barcelona, 2005.
- The Commission on Administrative Structure (2004), *Recommendation no. 1434 of the Commission on Administrative Structure, Summary*. The Ministry of the Interior and Health, Köpenhamn.
- Ågren, H (2005), "Preferences and Policy Outcomes – The Role of Voters, Representatives and Political Strength", stencil, nationalekonomiska insitutionen, Uppsala universitet.

Kommun	Kommunkod	Befolkning 1966
Ramsjö	2124	1 224
Fliseryd	0822	1 783
Ätran	1320	2 106
Mörsil	2319	2 492
Stora Mellösa	1806	2 512
Bodafors	0664	2 594
Härslöv	1212	2 960
Höör	1267	3 786
Karlsborg	1637	4 078
Mellösa	0422	4 117
Skurup	1264	4 661
Hultsfred	0860	4 767
Åsele	2463	4 930
Bygdeå	2409	5 463
Visnum	1701	5 490
Torshälla	0485	7 247
Överkalix	2513	7 518
Strängnäs	0486	9 093
Skara	1682	9 942
Nybro	0881	10 355
Mjölby	0586	12 290
Mora Köping	2062	13 121
Ängelholm	1182	13 845
Värnamo	0683	15 176
Arvika	1784	15 983
Alingsås	1582	19 281
Köping	1983	20 041
Sandviken	2181	23 907
Karlskrona	1080	31 688
Uddevala	1485	36 376
Gävle	2180	59 982
Borås	1583	69 528
Hälsingborg	1283	78 769
Uppsala	0380	86 859
Total		593 964

**APPENDIX***Tabell A1*

Kommuner som ingår i undersökningen, sorterade efter befolkning 1966.

*Not:* De två första siffrorna i kommunkoden anger det län som kommunen tillhör.