

Sentraliseringsparadokset

Fører partienes konkurranse om velgeroppslutning til
sentralisert kontroll av kommunene?

Rune J. Sørensen
Handelshøyskolen BI

og

Signy Irene Vabo
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Forskningsrapport 4/2004

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer

Rune J. Sørensen og Signy Irene Vabo
*Sentraliseringsparadokset. Fører partienes konkurranse om velgeroppfølging til
sentralisert kontroll av kommunene*

© Rune J. Sørensen og Signy Irene Vabo
2004

Forskningsrapport 4/2004
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Telefon: 67 55 70 00

Trykk: Nordberg Hurtigtrykk

Rapporten kan bestilles fra:

Norli, avd. Sandvika
Telefon: 67 55 74 51
Fax: 67 55 74 50
Mail: bi.sandvika@norli.no

Innhold

Sammendrag	v
Innledning	1
Mot strammere statlig styring av kommunesektoren.....	3
Statlig kontroll med kommunene – et resultat av partikonkurranse?.....	5
<i>Statlig regulering er et uttrykk for geografisk fordelingspolitikk.....</i>	<i>7</i>
<i>Statlig regulering skyldes sektor- eller hjertesakspolitikernes innflytelse .</i>	<i>8</i>
<i>Lokale velgerpreferanser er definert ut av den nasjonale dagsorden.....</i>	<i>9</i>
Lokaldemokratiet – sett fra velgere og folkevalgte	11
<i>Velgernes oppfatninger og lokal velgerkontroll.....</i>	<i>11</i>
<i>Lokalpolitikernes vurderinger og atferd.....</i>	<i>18</i>
<i>Stortingspolitikernes holdninger til nasjonale standardkrav og</i>	
<i>rettigheter</i>	<i>23</i>
<i>Stortingspolitikernes holdninger til kommunal beskatningsfrihet.....</i>	<i>26</i>
<i>Stortingets debatter om standarder, rettigheter og ansvarsfordeling</i>	<i>32</i>
Den nasjonale medianvelgerens dominans?	36
Bør lokaldemokratiet gis konstitusjonell beskyttelse?.....	38
<i>Lokal representasjon i nasjonalforsamlingen?</i>	<i>38</i>
<i>En grunnlovsbestemt ansvars- og myndighetsfordeling?</i>	<i>40</i>
<i>En utvidet maktfordeling?</i>	<i>41</i>
<i>Likhetsverdier, statskupp og sentraliseringssparadoks</i>	<i>42</i>
Referanser	43

Sammendrag

Lokaldemokrati og kommunalt selvstyre har blitt underlagt strammere statlig styring, og kommuneinstitusjonen har gradvis blitt et instrument for iverksetting av statlig politikk. Denne trenden er ikke et spesifikt norsk fenomen – en rekke land har gjennomgått en tilsvarende utvikling. Den tradisjonelle ”norske” forståelsen er at kommunene har fått ansvaret for viktige velferdstjenester, der hensynet til likhet står sterkt. Men denne forklaringen er i beste fall ufullstendig – den svarer ikke på hvorfor likhetshensynet har fått gjennomslag på bekostning av lokalt demokrati. Forklaringen er dessuten ”institusjonsløs” – den gir ikke innsikt i hvordan konkurransen om velgeroppslutning (eller tilsvarende spesifikt politiske mekanismer) ansporer de politiske partiene til å foreslå og gå inn for sentraliserende reformer.

Vårt teoretiske utgangspunkt er *sentraliseringsparadokset*: Hvis velgerne i ulike valgdistrikter (det vil si kommuner) har ulike politikkpreferanser, og velger representative delegater til nasjonalforsamlingen, så vil et flertall av distriktene (det vil si representantene) tape på innføring av en nasjonal standard. Heller ikke når to politiske partier konkurrerer om velgeroppslutning, vil forslag om å etablere nasjonale standarder for de kommunale tjenestene vinne flertall. Paradokset er dette: *Hvorfor observeres en sterk sentralisering når konkurranse om velgeroppslutning skulle lede til høy grad av lokalpolitisk handlefrihet?*

Ut fra denne referansemodellen diskuterer rapporten fire hypoteser: 1) lokale velgerpreferanser har ikke gjennomslag i kommunepolitikken, slik at nasjonale standarder erstatter lokal velgerkontroll; 2) statlig regulering er et uttrykk for geografisk fordelingspolitikk, standardene innebærer omfordeling av inntekt fra kommuner med sterkt skattegrunnlag til de med et svakt skattegrunnlag; 3) statlig regulering skyldes sektorpolitikernes innflytelse – disse får gjennomslag for standarder på sine favorittsektorer; 4) lokale velgerpreferanser er definert ut av den nasjonale dagsorden – rett og slett fordi velgerne ikke har informasjon om gevinstene ved større handlefrihet i lokalpolitikken. De nasjonale politiske konfliktlinjer (primært høyre-venstreaksen) avgjør de nasjonale partienes syn på reformer, mens konsekvensene for kommunalt demokrati neglisjeres.

Rapporten prøver disse hypotesene mot ulike typer av data: Undersøkelser av velgernes oppfatninger og velgeratferd, data om lokalpolitikernes og stortingspolitikernes vurderinger, og en gjennomgang av stortingsdebattene i et utvalg relevante saker. Materialet gir ikke mulighet for en skarp og direkte empirisk test. Rapportens hovedtolkning er likevel at sentraliseringstrenden

skyldes svak velgerinformasjon, slik at kommunalt demokrati og lokale prioriteringer ikke får gjennomslag ved utformingen av statlige reformer (hypotese 4).

En drift mot sentralisering aktualiserer spørsmålet om det kommunale selvstyret bør grunnlovsfestes. Er det mulig å avgrense sentralmaktens mulighet til å pålegge lokalnivået beskrankninger? Forskning fra flere land tyder på at dette både forutsetter konstitusjonelle bestemmelser om egne kommunale ansvarsområder og skattegrunnlag, en uavhengig (forfatnings) domstol som kan prøve enkeltsaker i forhold til konstitusjonen, samt et system som gir uavhengige myndigheter vetorett i lovgivning.

Rapporten er skrevet som en del av prosjektet "Tillitsforholdet mellom forvaltningsnivåene" (Kommunelovsprogrammet, Norges forskningsråd). Enkelte elementer i rapporten inngår i prosjektet "Nye modeller for organisering av kommunal og statlig sektor. Rettighetskommunen, minimumskommunen, bestillerkommunen og storkommunen" under Forskning for fornyelse av offentlig sektor, FIFOS, Norges forskningsråd).

Rune J. Sørensen
Handelshøyskolen BI
Postboks 580, 1301 Sandvika
E-post: rune.sorensen@bi.no

Signy Irene Vabo
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)
Postboks 44 Blindern, N-0313 Oslo
E-post: signy.vabo@nibr.no

Innledning¹

I et *Sideblikk*² har Andreas Hompland formulert hva han kaller ”Statskuppet på norsk”:

De historiske statskuppene skjer gjerne over natten. Noen har forberedt i hemmelighet over tid. Og ved morgengry inntar de nye makthaverne nøkkelposisjonene. I Norge har vi ikke opplevd at noen har kuppet staten. Men vi har opplevd at staten har kuppet kommunene. Det har ikke skjedd over natten. Men det har skjedd; bit for bit, bilde for bilde, funksjon for funksjon, område etter område. Sykehusene, barnehagene skoleelevene, de eldre, vi har vendt oss til at staten har ansvaret. I sum har vi fått statskuppet på norsk.

Dette ble den norske versjonen av ”money talks”. Staten hadde penger og overskudd, kommunene hadde gjeld og underskudd. Penger snakker, staten har pengene og dermed har staten også språket. Mens kommunene har klaget og anklaget har staten handlet og overtatt.

De fleste vil gi Hompland rett i beskrivelsen. Omfanget av statlige reguleringer, standardkrav og rettigheter er sterkt økende. Vårt spørsmål er *hvorfor* det har skjedd. Hvordan skal vi forstå den statlige styringsiveren? Hvis lokaldemokratiet er et bedre demokrati enn det nasjonale – hvorfor en slik entusiasme for sentralisert kontroll? Hva er den politiske dynamikken som gjør det fristende å innføre nye bindinger på det lokale selvstyret? Ønsker virkelig velgerne mer statlig kontroll og mindre lokaldemokrati? En skulle vel tro at nasjonale politikere kunne høste popularitetsgevinster ved å forsvare kommunalt demokrati og forfekte lokal handlefrihet fremfor statlig regulering?

Den tradisjonelle forklaringen på dette fenomenet er ekspansjonen i offentlig tjenesteyting kombinert med en sterk ideologisk vektlegging av likhetshensyn. Tunge og viktige velferdstjenester dominerer kommunenes og fylkeskommunenes dagsorden (Rattsø og Sørensen 1998). Der enkeltkommuner før siste verdenskrig gikk i bresjen for en lokalt utviklet velferdspolitik, er utviklingen i etterkrigstiden drevet frem av velferdsstatens vekst. Velferds kommunen er et nasjonalt prosjekt med det formål å

¹ Takk til Lars Chr Monkerud (BI) for assistanse med tilrettelegging og bearbeiding av det statistiske materialet, og til Tore Abrahamsen for verdifull spåklig gjennomgang av manuskriptet.

² Sitatet er hentet fra et av Homplands *Sideblikk* i Dagbladet.

sikre alle likeverdige levekår – spesielt lik tilgang på offentlige tjenester. Integrasjon av kommunale velferdstjenester i statlig politikk er den røde tråden i utviklingen av forholdet mellom det lokale og det sentrale forvaltningsnivået (Kjellberg 1988). Hovedfokus i norsk forskning har vært på politiske verdier og ideologi, spesielt på de politiske partienes vektlegging av ønsket om stor lokalpolitisk handlefrihet versus hensynet til likhet, solidaritet og et ensartet tjenestetilbud over hele landet (se eksempelvis Kuhnle og Solheim 1991; Hansen, Hovik og Klausen 2000). Senere har Makt- og demokratiutredningen studert statlig styring av kommunesektoren, særlig det økende innslag av lovfestede rettigheter. I sluttrapporten tolkes dette konvensjonelt som en sterkere vektlegging av likhets hensyn i offentlig tjenesteyting (Østerud, Engelstad og Selle 2003, kapittel 6). Norsk forskning har dermed gitt en sympatisk tolkning av statlig politikk overfor kommunene.

Hompland lanserer imidlertid en mindre heroisk forklaring: Statsmaktens kontroll er et resultat av en særnorsk situasjon. Staten har fått store overskudd på statsbudsjettet som følge av inntektene fra petroleumsformuen. Nå er det slett ingen nyhet at norske kommuner har liten eller ingen mulighet til å bestemme sine inntekter gjennom fastsettelse av lokale skatter – staten har hatt kontrollen over kommunenes inntektsside i mesteparten av etterkrigstiden. Men sentralisering synes ikke å være et særegent norsk fenomen. Statlige (eller føderale) myndigheter har festet et strammere grep på lokalpolitikken i en lang rekke land (eksempelvis Canada og Tyskland). Diskusjonen av kommunal handlefrihet har også sterke paralleller til USA, spesielt spørsmålet om sentrale pålegg som forutsettes finansiert med lokal finansiering ("unfunded mandates", se eks. Ferejohn og Weingast 1997).

Vår analyse tolker statlig styring som et resultat av partienes konkurranse om velgeroppslutning. Politiske partier på lokalt og nasjonalt nivå rivaliserer om oppslutning ved valg, og prioriteringer kan enten foretas av kommunene eller av statlige myndigheter. For de fleste velferdstjenester vil kommunale prioriteringer gi en bedre tilpasning til lokalbefolkningens preferanser enn statlige beslutninger. Når velgerne vet dette, vil konkurransen mellom de nasjonale partiene lede til en høy grad av kommunal handlefrihet. For å forklare statlige reguleringer må vi introdusere alternative forutsetninger i resonnetet.

Den videre diskusjonen innledes med en kort oversikt over statlig politikk overfor kommunesektoren – i et historisk perspektiv. Dernest drøftes statlige standardkrav til kommunene i lys av nevnte teori; og vi prøver ut vårt empiriske materiale i forhold til holdbarheten i denne. Rapporten avsluttes med en drøfting av institusjonelle endringer som én mulig løsning av det styringsproblemet vi her står overfor.

Mot strammere statlig styring av kommunesektoren

Et hovedpoeng i normativ teori er at lokalt demokrati har vesentlige fortrinn fremfor et nasjonalt demokrati. Prioriteringer i lokale enheter vil kunne tilpasses geografiske variasjoner i velgernes preferanser. Desentraliseringsgevinsten oppnås ved at offentlige oppgaver legges til folkevalgte organer på kommunalt nivå, som sikrer at politiske prioriteringer harmonerer med den politikken velgerne ønsker (såkalt "fiskal føderalisme", se for eksempel Oates 1999). Selv med dette utgangspunktet kan statlige reguleringer begrunnes, først og fremst med hensynet til geografisk likhet i tilgangen til offentlige tjenester. Kommuner har ulikt inntektsgrunnlag (skattegrunnlag) og forskjellig demografi, reiseavstander og lønnsnivå, slik at kostnadene ved tjenesteproduksjonen varierer mellom ulike kommuner. Gjennom rammetilskudd kan nasjonale myndigheter drive omfordeling, samtidig som mye av effektivitetsgevinsten ved lokalt selvstyre opprettholdes. Dessuten er det ofte behov for statlige reguleringer når beslutninger i en kommune har positive eller negative konsekvenser for befolkningen i andre kommuner. Som eksempel vil positive eksterne ringvirkninger av tjenestetilbud i en kommune medføre lavere tjenestenivå enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Slike effekter kan håndteres ved lovbestemte minstestandarder eller individuelle rettigheter, eller gjennom statlige tilskuddsordninger som påvirker de kommunale prioriteringene.³ De fleste observatører mener at normativ økonomisk teori har hatt lite gjennomslag i praktisk politikk.⁴

³ Litteraturen gir kriterier for design av denne typen virkemidler. Eksempelvis anbefales standardkrav eller statlig ansvar for tjenesten når etterspørselen (marginal betalingsvillighet) etter tjenesten er uelastisk, mens marginalkostnadene er forholdsvis elastiske. Også ikke-prisvridende og øremerkede tilskudd kan benyttes i dette tilfellet (dersom myndighetene kontrollerer at midlene benyttes til formålet). Dette er for øvrig ekvivalent med lovbestemte standardkrav. Prisvridende tilskuddsordninger anbefales når etterspørselen er relativt elastisk, og marginalkostnadene er uelastiske (se Weitzman 1974; Inman og Rubinfeld 1997). Statlige reguleringer begrunnes også med generelle likhetshensyn. Den normative litteraturen foreskriver ulike typer av rammetilskudd for å oppnå geografisk likhet i kommunenes "kjøpekraft". Tilskuddene kan utformes for å kompensere for ulikheter i skattegrunnlag og forskjeller i kostnadsforhold som kommunene selv ikke kan påvirke.

⁴ Flere observatører viser at det er dårlig samsvar mellom eksterne virkninger og statlig bruk av tilskuddsordninger eller standardkrav (se for eksempel Riksrevisjonen 1999; 2003). Nasjonale myndigheter fester et stadig strammere grep om lokalnivåets inntekter og frihet til å prioritere (se for eksempel Inman 1988; Inman og Rubinfeld 1997:47–48; Oates 1999:1126–1129).

I et historisk perspektiv har omfanget av nasjonal styring av kommunesektoren økt betydelig. Autonomien i kommunene ble for alvor utfordret i kriseårene på 1920-tallet. Som resultat av store variasjoner i skatteinntektene økte inntektsforskjellene mellom kommunene og fylkene i så stor grad at nasjonale myndigheter så behov for omfordeling (Hagen og Sørensen 2001, kapittel 10; Borge og Rattsø 1999). Fra å være respons på 1920- og 30-tallets kriser, ble den statlige intervensjonen i etterkrigstiden motivert av ønsket om å utvikle velferdsstaten. Fordelingshensyn fikk ennå større gjennomslagskraft (Borge og Rattsø 1999). I 1955 ble det satt en nedre og en øvre grense for den lokale skattesatsen, og i 1979 hadde alle kommuner nådd den øvre grensen.

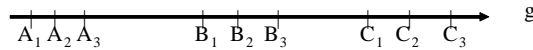
Fra 1960-tallet og framover var politikken styrt av en tanke om at kommunene burde ha økonomisk handlingsrom til å håndtere de utfordringene en sto overfor lokalt. Antagelsen var at kommunene hadde noen kvaliteter og egenskaper som gjorde dem bedre enn statlige myndigheter i stand til effektivt å iverksette nasjonal politikk lokalt (Grønlie 1987; Fimreite og Flo 2002). Samtidig har de statlige tilskuddenes andel av kommunenes inntekter vært i stadig vekst, og statlige initiativer til utvidede eller nye tjenestetilbud har vært finansiert gjennom tilskudd. Bekymringer over denne utviklingen – særlig det høye innslaget av såkalt øremerkede tilskudd – førte til endringer i inntektssystemet i 1986. Siden da har andelen statlige overføring vært omtrent uendret på 40 % av kommunenes inntekter. Det norske systemet for finansiering av kommunesektoren må karakteriseres som meget sentralisert – staten kontrollerer mesteparten av kommunenes inntekter.

Etter 1975 har imidlertid intensiteten i den statlige styringen blitt så omfattende at rommet for lokal politikk er betydelig innskrenket (Fimreite og Flo 2002). Fra 1985 til 1996 økte for eksempel antallet lover og forskrifter med 50 prosent. Rettighetslovene er fulgt opp av stadig mer detaljerte forskrifter som gjør handlingsrommet lokalt meget begrenset. Synet på kommunen har endret seg. Fra å bli oppfattet som nødvendig, kan det synes som om kommunene i dag blir oppfattet som et hinder for effektiv iverksetting av statlig politikk (se Fimreite, Flo og Tranvik 2002).

Hvordan kan denne tunge sentraliseringstendensen forklares? Hvorfor har de nasjonale politikere og partier valgt ”å kuppe” kommunesektoren (Econ 2003)? Er det nok å henvise til (heroiske) mål om utbygging av velferdsstaten og sterkere vektlegging av likhet? Hvordan er sentraliseringspolitikken knyttet til det konstituerende kjennetegn ved representativt demokrati: Partienes konkurranse om velgeroppslutning på lokalt og nasjonalt nivå?

Statlig kontroll med kommunene – et resultat av parti-konkurranse?

Vårt utgangspunkt er partikonkurranse på nasjonalt og lokalt nivå, hvor politiske beslutninger tas gjennom flertallsvoteringer. I figur 1 illustreres ni velgeres preferanser (idealpunkter) for en offentlig tjeneste (g). Velgerne A_1 , A_2 og A_3 bor i kommune A, og ønsker et relativt lavt nivå på tjenestetilbudet. Velgerne B_1 , B_2 og B_3 bor i kommune B og foretrekker et middels nivå, mens velgerne C_1 , C_2 og C_3 bor i kommune C og ønsker et høyt nivå på kommunens tjenestetilbud.



Figur 1: Idealpunkter for velgerpreferanser

Anta først at beslutninger tas ved flertallsvoteringer i hver enkelt kommune. I så fall vil medianvelgerens preferanser være likevektsløsningen, slik at utfallene blir $g(A_2)$, $g(B_2)$ og $g(C_2)$. La oss tenke oss at nasjonalforsamlingen består av enkeltrepresentanter fra hver av disse tre kommunene. Anta at en av dem lanserer en nasjonal standard g^* som alle kommuner må etterleve, mens en annen foreslår at systemet skal være flertallsvoteringer i den enkelte kommune. I dette systemet er det *ikke* politiske partier med intern parti-disiplin, slik at representantene kan ivareta interessene til hjemdistriktet. For eksempel kan representanten for kommune A stemme sammen med representanten for kommune C. Hvis standardiseringsforslaget settes opp mot de lokale løsningene, så vil ingen forslag til nasjonal standardisering oppnå flertall (for et historisk eksempel fra Storbritannia, se North og Weigast 1989, Bednar, Eskridge og Ferejohn 2001:238–).

Politiske partier spiller imidlertid en nøkkelrolle i utformingen av nasjonal politikk overfor kommunesektoren. Partiene kan disiplinere sine representanter til å stemme for partiets linje, selv om det ikke harmonerer med det

den enkelte mener. Dette behøver ikke ha noen betydning for oppslutningen om statlige standardkrav – forutsatt at partiene ønsker høyest mulig velgeroppslutning. Sett at et nasjonalt parti L lanserer den nasjonale medianen $g^*=g(B_2)$ som nasjonal standard, mens partiet R går inn for lokal handlefrihet. Velgerne stemmer på det parti som best ivaretar egne interesser. I så fall vil velgerne i kommune B være indifferente, mens velgerne i kommune A og C vil stemme imot forslaget til parti L. Merk at dersom for eksempel velger A_3 har avvikende preferanser, slik at disse ”flyttes” nærmere den nasjonale medianløsningen B_2 enn den lokale medianløsningen A_2 , så vil velger A_3 stemme for standardkravet. Tilsvarende kan det også være slik at C_1 av ulike grunner skal ”flyttes” nær B_2 . I så fall vil også B_2 se seg tjent med standardkravet fremfor lokalpolitisk kontroll. Likevel er det flere velgere som taper enn som vinner på enhver nasjonal standard – også når standarden er definert som en minstestandard (Cremer og Palfrey 2000). Dette er *sentraliseringsparadokset*: Når det er flere velgere som taper enn vinner på statlige standardkrav, vil vi ikke forvente at konkurrerende politiske partier vil støtte slike forslag. Grunntesen er derfor at *nasjonal partikonkurranse vil lede til et desentralisert beslutningssystem*. For å forklare en politisk likevekt kjennetegnet ved nasjonale standarder, må vi slippe opp på forutsetningene i basismodellen.

Lokale velgerpreferanser har ikke gjennomslag i kommunepolitikken

Referansemodellen forutsetter et ”perfekt” lokaldemokrati i den forstand at den lokale partikonkurransen leder til en politikk der medianvelgerne A_2 , B_2 og C_2 får gjennomslag for sine synspunkter. Den vanlige tolkningen er at dette skjer ved at de lokale partiene gir troverdige valgløfter og velgerne har en fremadskuende stemmegivning (mandatmodellen). Hvis valgløftene ikke er troverdige slik at partiene iverksetter en politikk som avviker fra medianutfallet, kan velgerne stemme på opposisjonen, og slik holde flertallspartiet ansvarlig (sanksjonsmodellen, se Ferejohn 1994; Helland 1998). Dersom ingen av disse formene for partikonkurranse virker disiplinerende, kan imidlertid velgerne se seg tjent med bestemte begrensninger i lokal handlefrihet. Velgerne kan *delegere* kontrollen med kommunen til statlige organer istedenfor selv å holde kommunen ansvarlig – enten ved å la staten definere individuelle rettigheter til tjenestene og/eller ved å fastsette nasjonale kvalitetskrav til tjenestene.

Dersom lokalpolitikkerne iverksetter en politikk som gir høyere kommunalt forbruk enn medianvelgeren ønsker, kan det tilsi begrensninger i lokal

beskatningsmyndighet eller i friheten til å fastsette gebyrer.⁵ Anta at velgerne A_3 , B_3 og C_3 får gjennomslag for sine preferanser lokalt, og at det foreslås en nasjonal maksimumsstandard som svarer til den nasjonale medianløsningen B_2 . Kommune A berøres ikke av forslaget. Velgerflertallet i kommune B vil komme bedre ut, mens velgerflertallet i kommune C bare vil komme bedre ut dersom preferansene til C_1 og C_2 ligger nærmere den nasjonale medianen B_2 enn den lokale løsningen C_3 . Et analogt resonnement vil gjelde dersom den lokale partikonkurransen favoriserer et offentlig tilbud som er lavere enn det de lokale medianvelgerne ønsker. I begge tilfeller bør effektivitetstapet ved statlige standarder avveies mot tapet som følger av imperfeksjoner i det lokale demokratiet.

Statlige reguleringer virker også tilbake på den lokale velgerkontrollen. Jo mer attraktive maktposisjonene i lokalpolitikken er, desto strengere krav kan velgerne stille til flertallspartiet, og desto større innsats vil de lokale partiene yte for å holde på sin posisjon (Ferejohn 1994). Statlige reguleringer reduserer den politiske verdien av lokal flertallsmakt, og rettigheter/standardkrav vil derfor svekke effektiviteten av lokal velgerkontroll.

Partikonkurransen kan derfor lede til to helt forskjellige institusjonelle likevekter: En likevekt er kjennetegnet ved beskjedne statlige reguleringer og utstrakt kommunal handlefrihet – og en virksom lokal velgerkontroll og liten nasjonal oppslutning om statlige reguleringer. En annen likevekt er karakterisert ved omfattende statlig regulering og avgrenset lokalpolitisk handlingsrom – og en kraftløs velgerkontroll som anvendes aktivt som begrunnelse for ytterligere statlig regulering av lokalnivået.

Statlig regulering er et uttrykk for geografisk fordelingspolitikk

Andreas Hompland antyder i sin artikkel at forklaringen på ”statskuppet” er at staten er velstående med overskudd, mens kommunesektoren er fattig og sliter med stor gjeld. Staten har derfor overtatt ansvaret for flere velferds-tjenester og pålagt kommunene ambisiøse rettigheter og standardkrav. Vanskeligheten med denne forklaringen er at det er de samme velgerne som betaler enten det er staten eller kommunene som har finansieringsansvaret. Staten kunne gitt kommunene adgang til å øke de lokale skattene på

⁵ Carlsen (1998) analyserer hvordan kommunene kan legge press på statlige myndigheter for å få ytterligere overføringer ved å redusere tilbudet av visse sensitive tjenester, presse ned det private inntektsnivået eller øke utgiftene gjennom underskudd eller låneopptak. Statlige myndigheter vil legge begrensninger på kommunenes adgang til slike disposisjoner: Sentralisering skaper altså et behov for ytterligere regulering av lokalnivået.

bekostning av statlige skatter, eller staten kunne økt overføringene til kommunesektoren, eksempelvis finansiert ved et generelt høyere skattenivå. Det grunnleggende spørsmålet er derfor hvorfor nasjonalforsamlingen ikke har gjennomført en slik politikk.

Nasjonale standardkrav og rettigheter kan imidlertid tolkes som geografisk fordelingspolitikk. Honnørordet i denne sammenhengen er lik tilgang til velferdstjenester uavhengig av bosted. Vi tenker oss at standardkrav/rettigheter finansieres gjennom nasjonal beskatning, det vil si en lik skattesats som pålegges velgerne i alle valgdistrikter. Inntekter fra nasjonal beskatning kanaliseres til kommunene som statlige overføringer. Vi forutsetter nå at de politiske partiene ikke koordinerer representantenes stemmegivning i valgdistriktene. Dermed er representantenes interesser ikke knyttet til det å oppnå oppslutningen om sitt politiske parti, men å fremme valgdistriktets interesser for å øke sjansen for personlig renominasjon og gjenvalg. Når representanter kjenner den lokale skattekostnaden ved å etablere et standardkrav eller en rettighet, kan ønske om flere nasjonale rettigheter/standardkrav være motivert ut fra hensynet til kostnadsoverveltning: Velgere som bor i kommuner med et svakt skattegrunnlag (lavere enn landsgjennomsnittet) vil oppnå subsidiert tjenesteyting. Statlige rettigheter og standardkrav vil derfor bli drevet frem av det flertallet i nasjonalforsamlingen som representerer de valgdistriktene som har lavest skatteinntekter – disse betaler bare en andel av skattekostnaden ved å finansiere utbyggingen av tjenestetilbudet (for presentasjon av resonnementet, se eks. Persson og Tabellini 2000: kapittel 7.2). Det er altså ikke partikonkurransen som driver frem statlige reguleringer – gjennom standardkrav og rettigheter vil representantene fra ”fattige” valgdistrikter søke etter et forbedret offentlig tjenestetilbud delfinansiert av overføringer fra andre distrikter.

Statlig regulering skyldes sektor- eller hjertesakspolitikernes innflytelse

En klassisk forklaring på tendensene til mer statlig styring er at politikken domineres av sektorentusiaster (Hernes 1984). Statlige reguleringer, øremerkede tilskuddsordninger og lovbestemte rettigheter påstås å være drevet frem av administrative organer og folkevalgte som er opptatt av bedre tjenestetilbud på ”sine favorittsektorer”. Med referanse til figur 1 kan man si at velgerne A_3 , B_3 og C_3 (under visse betingelser) vil ønske nasjonale rettigheter/standardkrav for å øke tjenestetilbudet til et høyere nivå enn medianløsningene i sine respektive kommuner.

Denne forklaringen krever at vi avviker fra partikonkurransmodellens forutsetning om partidisciplin. Anta nå at partiene ikke er enhetlige aktører, men består av representanter med ulike prioriteringer av offentlige tjenester og

forskjellig syn på gevinstene ved lokalt demokrati. Anta dessuten at partiene ikke evner å disiplinere de menige representantene – disse stemmer etter eget skjønn, heller enn etter partilinjen. Mens partikonkurransesmodellen antar at representantene plasseres i komiteer ut fra partiledelsens ønske om innsyn og kontroll, innebærer denne modellen at representantene selv har stor innflytelse på hvilken fagkomité de plasseres i (Krehbiel 1991).

Dersom ”sektorentusiastene” i hovedsak er plassert i sine foretrukne fagkomiteer i nasjonalforsamlingen, og komitéforslagene har gjennomslag i plenum, kan vi forvente en omfattende utbygging av statlige standardkrav/rettigheter som berører kommunesektoren. Helland (2000) viser at det finnes grenser for segmenteringen i Stortinget. Likevel vil en slik mekanisme, i den grad den gjør seg gjeldende, føre til at statlig styring blir et produkt av sektorpolitikernes prioritering av nasjonale standarder, snarere enn et resultat av en politikk innrettet mot å utnytte lokaldemokratiets potensiale til lokale tilpasninger. Et tilsvarende mønster kan oppstå i lokalpolitikken. Hvis sektorentusiastene benytter statlige reguleringer som argumenter for høy prioritet i budsjettprosessen, vil disse lokalpolitikkerne være forkjempere for mer krevende statlige reguleringer av ”sin sektor”.

Forklaringen forutsetter altså udisiplinerte partier. En beslektet variant av denne modellen forutsetter et oppsplittet partisystem der hvert parti har sin ”hjertesak” (Hagen 2000). For å fremme denne går partiet inn for minstestandarder og rettighetsfesting på dette området. Hvis nasjonalforsamlingen lar hvert parti få gjennomslag på sitt område (universalisme), vil sluttresultatet bli et omfattende sett av nasjonale reguleringer. Etter denne modellen følger altså ikke partienes ønsker om statlige standardkrav høyrestreaksen – hvert parti har sine favorittsaker uavhengig av dette.

Lokale velgerpreferanser er definert ut av den nasjonale dagsorden

En siste forklaring på at partikonkurransen driver frem vedtak om nasjonale standarder og rettigheter, er at forslagene ikke vurderes i forhold til lokale preferanser. Den nasjonale politiske dagsorden kan rett og slett ikke representeres ved en sammenligning av lokale og nasjonale medianutfall. Vi tar utgangspunkt i figur 1, og antar at velgerne kun kjenner sine egne idealpunkter og de nasjonale partienes forslag til nasjonal standard. De kjenner *ikke* til hvordan de lokalt folkevalgte ville ha valgt dersom de sto fritt til å prioritere. Anta at velgerne og ledelsen i de nasjonale partiene kjenner fordelingen av velgerpreferanser på nasjonalt nivå, men ikke hvordan velgerpreferansene for den offentlige tjenesten er fordelt i den enkelte kommune.

Tema for voteringen i nasjonalforsamlingen kan nå *ikke* defineres ved å sette de lokale medianløsningene opp mot den nasjonale medianløsningen. Anta at et parti L foreslår en standard der tjenestenivået i alle kommuner blir lik preferansene til den nasjonale medianvelgeren, det vil si $g_L^* = g(M)$. Det andre partiet R foreslår at det blir opp til velgerne i den enkelte kommune å fastsette tjenestetilbudet gjennom flertallsvoteringer.

I kommunen til en tilfeldig velger, i , er den lokale medianen $g(m_i)$. En tilfeldig velger vil da foretrekke den *nasjonale* medianløsningen dersom $|g(i) - g(M)| < |g(i) - g(m_i)|$. Anta at den lokale medianpreferansen er *høyere* enn den nasjonale medianpreferansen, det vil si $g(M) < g(m_i)$. Sannsynligheten for å trekke en tilfeldig velger som foretrekker et tjenestetilbud som er lavere enn $g(M)$ er per definisjon 0,5. Men sannsynligheten for å trekke en velger som foretrekker $g(M)$ fremfor $g(m_i)$ er større enn 0,5, og forslaget $g(M)$ vil vinne flertall blant velgerne. Tilsvarende kan vi legge til grunn at den lokale medianpreferansen er lavere enn den nasjonale medianpreferansen [$g(M) > g(m_i)$], og velgeren vil også i dette tilfelle foretrekke $g(M)$ fremfor $g(m_i)$.

Av dette følger at et nasjonalt standardkrav vil vinne flertall når velgerne ikke har informasjon om den lokale medianvelgerens preferanser. Når nasjonale politiske partier konkurrerer om velgeroppslutning; vil velgernes usikkerhet om utfallet av lokalpolitikken drive frem effektivitetshemmende statlige standardkrav. Statlige standarder overfor kommunene kan forstås som et uttrykk for velgerpreferanser. Lokale prioriteringer spiller over til det nasjonale nivået, og statlige reguleringer blir et uttrykk for de (lokale) velgernes etterspørsel etter offentlige tjenester. Merk at dette *både* kan føre til en avgrensning av lokalt selvstyre fra venstre- og fra høyresiden: Fra venstresiden kommer forslag om flere statlige krav til kommunenes tjenestetilbud, mens det fra høyresiden kommer forslag om begrensninger i kommunenes adgang til å øke skattesatsene og de kommunale inntektene. Disse kan virke gjensidig forsterkende: Jo mer krevende reguleringer av tjenestetilbudet venstresiden har fått igjennom, desto viktigere vil det være for høyresiden å fastsette maksimale grenser for den kommunale skatten. Etter modellen kan de statlige standardkravene – enten de har sin opprinnelse på venstre- eller høyresiden – falle sammen med preferansene til den nasjonale medianvelgeren. De nasjonale partiene kan imidlertid være fristet til å forespeile velgerne forbedrede kommunale tjenester uten større økninger i skatter og avgifter (på kort sikt).

Lokaldemokratiet – sett fra velgere og folkevalgte

Den empiriske prøvingen av de ulike tolkningene ovenfor er basert på forskjellige datakilder med informasjon om velgernes, så vel som nasjonale, fylkeskommunale og lokale politikeres syn på ulike aspekter ved lokaldemokratiet. Først benyttes nyinnsamlede opinionsdata⁶ for å analysere *velgernes* oppfatninger av lokaldemokratiet. Vi reanalyserer også foreliggende forskning (Martinussen 2004) for å studere i hvilken grad velgernes holder flertallet i kommunestyret ansvarlig for oppnådde politiske resultater.⁷ Dernest presenteres data om *fylkes- og kommunepolitikere*.⁸ Vi har samlet inn data fra flere valgperioder om kommunestyre- og fylkestingsrepresentantenes vurderinger av statlig styring, og kan dermed se i hvilken grad representantene oppfatter at reguleringene binder den lokalpolitiske handlingsfrihet. Vi studerer spesielt kommunestyrerepresentantenes syn på lovfestede rettigheter til tjenester, og hvordan oppfatningene varierer mellom kommuner og mellom folkevalgte. Til slutt presenteres materiale fra *stortingsrepresentantene*.⁹ Vi benytter her et nytt datasett om representantenes syn på statlig styring av kommunesektoren, og studerer effektene av valgdistrikt, komitémedlemskap og partitilhørighet for ønsker om rettighetsfesting og bruk av minstestandarder. Dessuten tolker vi innholdet i utvalgte debatter i Stortinget og Odelstinget.

Velgernes oppfatninger og lokal velgerkontroll

For velgerne kan misnøye med lokaldemokratiet være en viktig begrunnelse for statlig styring. Slik misnøye kan ha sammenheng med at partikonkurransen ikke fungerer tilfredsstillende i lokalpolitikken. Hvis de lokale partiene ikke tilpasser seg velgernes preferanser (lokal medianvelger) eller det er vanskelig å stemme ut flertallskoalisjonen i kommunestyret/fylkestinget, er det argumenter for statlige standardkrav og lovfestede rettigheter til offentlige tjenester. En måte å studere dette på er å kartlegge velgernes oppfatning av lokalpolitikernes handlingsrom, og om dette gjør det mulig å holde kommunepolitikere ansvarlige for vedtatt politikk. I en

⁶ Omnibusundersøkelse, MMI, desember 2003. Omfatter 1000 personer, av befolkningen over 15 år.

⁷ Reanalysen er gjort i samarbeid med Pål Martinussen, SINTEF Helse, Trondheim, januar 2004.

⁸ Data er dokumentert i Monkerud 2003.

⁹ Data er hentet fra undersøkelsen "Tillitsforholdet mellom forvaltningsnivåene", høsten 2003. Totalt antall respondenter er 92, hvilket innebærer en svarprosent på 56. Data i anonymisert form er stilt til disposisjon av Rokkansenteret, som også har samlet inn dataene.

undersøkelse fra 1996¹⁰ ble et utvalg i befolkningen bedt å ta stilling til flere påstander: "Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten". Her sa bare 37 % seg "helt eller nokså enig" i påstanden, mens hele 59 % sa seg "helt eller nokså uenig" (4 % svarte "både/og"). Videre satte en ut følgende påstand: "Kommunevalgene spiller liten rolle for utformingen av den praktiske politikken her i kommunen." Her svarte 37 % helt eller nokså enig, mens 56 % sa seg helt eller nokså uenig. Et siste spørsmål gjaldt kommunestyret: "Hva er din mening – har kommunestyret stor, en viss eller liten innflytelse over den virksomheten som drives i kommunen?" Her svarte 29 % "stor innflytelse", 63 % "en viss innflytelse" og bare 7 % "liten innflytelse". I Lokalvalgsundersøkelsen fra 1999¹¹ spurte man på samme måte: "Tror du at resultatet av kommunestyrevalget i høst vil få stor betydning, en viss betydning eller liten eller ingen betydning for hva som vil skje i kommunen i de kommende fire år?" Her svarte 21 % "stor betydning", 38 % "en viss betydning", og bare 38 % "liten eller ingen betydning". Hovedinntrykket fra disse svarfordelingene er at lokalpolitikken oppfattes å ha betydning slik at velgerne antar at de kan holde flertallspartiene ansvarlige.

I tråd med dette søker ett av spørsmålene i vår nylig gjennomførte (2003) opinionsundersøkelse (introdusert ovenfor) å måle velgernes generelle holdning til kommunal handlefrihet gjennom to konkurrerende påstander. Her er 54 % enige i at "Politikerne i kommunen må stå fritt til å bestemme hvordan inntektene skal fordeles mellom ulike tilbud", og bare 36 % mener at "Politikerne på Stortinget må bestemme hvordan kommunene skal fordele sine inntekter mellom ulike tilbud". Ved denne spørsmålsformuleringen synes flertallet å foretrekke at kommunepolitikerne bør ha stor grad av prioriteringsfrihet.

Gjennom ytterligere to spørsmål kartlegges innbyggernes situasjonsvurderinger av det kommunale demokratiet. Først ble respondentene stilt overfor to påstander om den lokale velgerkontrollen. 40 % er enige i

¹⁰ Data er hentet fra "Undersøkelse om folks forhold til kommunen", dokumentert i Rudlang 1996. Data i anonymisert form er stilt til disposisjon gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Innsamling og tilrettelegging av data ble opprinnelig utført av Statistisk sentralbyrå. Verken Statistisk sentralbyrå eller NSD er ansvarlig for bruken av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

¹¹ Data er hentet fra "Lokalvalgsundersøkelsen 1999", dokumentert i Øyangen 2000. Data i anonymisert form er stilt til disposisjon gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Innsamling og tilrettelegging av data ble opprinnelig utført av Statistisk sentralbyrå. Verken Statistisk sentralbyrå eller NSD er ansvarlig for bruken av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

utsagnet: ”Det er vanskelig for velgerne å holde lokalpolitikere ansvarlige, og derfor bør Stortinget stille krav til kommunen”, mens 48 % er enige i følgende utsagn: ”Velgerne kan stemme ut lokalpolitikere de er misfornøyd med, og derfor bør ikke Stortinget blande seg inn i lokalpolitikken”. I et siste spørsmål har vi forsøkt å måle om støtte til statlig kontroll kan skyldes at velgerne er usikre på hvordan lokalpolitikere vil prioritere. Dette spørsmålet er knyttet til partikonkurransesmodellen. 41 % av respondentene er enig i utsagnet: ”Stortingspolitikere bør stille krav til kommunens tilbud fordi det er vanskelig å vite hvordan politikere i kommunen vil bruke pengene”, mens 47 % sier seg enig i at ”Kommunepolitikere bør bestemme over kommunens inntekter fordi Stortinget ikke tar hensyn til lokale ønsker”. Flertallet av velgere mener altså at de kan stille kommunepolitikere til ansvar (sanksjonsmodellen) og at det ikke er vanskelig å vite hvordan lokalpolitikere vil prioritere (mandatmodellen).

For å studere hvordan velgerne vektlegger disse to hensynene, kan vi kjøre en multivariat (logistisk regresjonsanalyse). Vi lar responsvariabelen være tendensen til å si seg enig i at stortingspolitikere bør bestemme de kommunale prioriteringene, og lar så de to situasjonsoppfatningene være forklaringsvariable. Disse fanger opp om respondentene er enige i at det er vanskelig å holde lokalpolitikere ansvarlige, og om de er enige i at det er vanskelig å vite hvordan lokalpolitikere vil prioritere. I en versjon av analysen inngår også partitilhørighet og kommunestørrelse. Velgere som ønsker en stor kommunal sektor vil foretrekke krevende nasjonale standarder. Det betyr at plassering på høyre-venstreaksen vil være vesentlig for synet på statlig styring. Grunntanken i modellen er at synet på statlig styring er avledet av preferansene for ”materiell politikk”, slik at venstreorienterte velgere er mer sentralistiske enn høyreorienterte velgere.

Tabell 1: Velgernes holdning til sentral kontroll med kommunale prioriteringer betinget av vurdering av lokal velgerkontroll, vurdering av lokale prioriteringer, partitilknytning og karakteristika ved kommunen. 2003. Logistiske regresjoner av sannsynligheten for *positiv* holdning til sentral kontroll (Wald kji-kvadrat i parentes).

	I	II
Konstant	-0,50 ** (5,53)	-1,73 *** (43,78)
Vanskelig å holde kommunepolitikere ansvarlige (=1)		1,40 *** (69,08)
Vanskelig å vite hvordan kommunepolitikere vil prioritere (=1)		1,15 *** (46,31)
Bor i kommune med over 5000 innb. (=1)	0,17 (0,69)	0,08 (0,11)
Partitilknytning ¹⁾ : Borgerlig (=1)	-0,32 * (2,93)	-0,06 (0,08)
Partitilknytning ¹⁾ : Fremskrittspartiet (=1)	-0,25 (1,42)	-0,14 (0,32)
Partitilknytning ¹⁾ : Annet parti (=1)	-0,41 ** (4,36)	-0,22 (1,03)
N	843	843
Gamma	0,127	0,56
-2LL	1098,276	913,69

1) Referansekategori er sosialistiske partier, dvs. DNA, SV og RV. Borgerlige partier er H, KrF, Sp og V.

*) p<0.10, **) p<0.05, ***) p<0.01

Tabell 1 viser klare effekter av høyre-venstredimensjonen. Første kolonne viser at velgere som stemmer på de ikke-sosialistiske partiene H, KrF, Sp V, foretrekker en mindre grad av statlig styring enn velgere som stemmer sosialistisk (AP, SV, RV). Også Fremskrittspartivelgere foretrekker noe mindre statlig kontroll enn sosialistiske velgere. Dette er i tråd med lokalvalgsundersøkelsen i 1999, hvor velgernes holdninger til statlig styring måles gjennom å presentere et befolkningsutvalg for to konkurrerende

påstander: A: Den statlige styringen av kommunenes virksomhet må reduseres for å styrke det lokale selvstyre. B: Hensynet til likeverdig offentlig tilbud over hele landet må gå foran hensynet til kommunal selvbestemmelse (Bjørklund og Saglie 2000:142–146). Et flertall av respondentene sier seg enige i begge påstandene – 64 % mener at styringen må reduseres, og 77 % er enig eller nokså enig i at likhet bør prioriteres foran kommunal selvbestemmelse. Velgere som stemmer på RV, SV og AP skiller seg ut med en klart sterkest prioritering av likhetshensyn, velgere som oppgir å stemme på mellompartiene (KrF, Sp og V) vektlegger kommunal selvbestemmelse vesentlig sterkere, mens de som stemmer H og FrP prioriterer lokalt selvstyre ennå noe sterkere enn mellompartivelgerne.

Spørsmålet er så i hvilken grad preferanser for statlig styring er knyttet til vurderingen av lokaldemokratiet. En mulighet er at velgerne anser det vanskelig å holde lokalpolitikkerne ansvarlige, en annen er at velgerne er usikre på hvordan lokalpolitikkerne prioriterer offentlige tjenester. Andre kolonne i tabell 2 viser at begge disse hensyn har betydning for preferansen for statlig styring. Oppfatninger om hvor godt lokaldemokratiet fungerer har betydning for velgernes syn på statlig styring av kommunesektoren.

Reaktiv stemmegivning kan være en disiplinierende mekanisme for lokalpolitikken (sanksjonsmodellen). Svake kommunale ”prestasjoner” reduserer muligheten for at flertallspartiet eller ordførerpartiet får fornyet tillit fra velgerne. Men samtidig vil statlige standardkrav svekke verdien av et styringsflertall, og redusere velgernes mulighet til å stemme ut flertallspartiet/-koalisjonen. Som nevnt foran: Hvis vi ikke observerer noen form for reaktiv stemmegivning, er ikke det nødvendigvis en god begrunnelse for statlig regulering; det kan skyldes at reguleringene undergraver potensialet for lokal velgerkontroll.

Martinussen (2004) analyserer endring i velgeroppslutning om ordførerens parti i valgperioden 1995–1999. Endring i nasjonal oppslutning om partiet, endring i arbeidsledigheten i kommunen, nivået for kommunale gebyrer, samt dekningsgraden for tjenestetilbudet har forventet effekt på velgeroppslutningen om ordførerpartiet (se tabell 3 i Martinussen 2004). Foreldrebetaling i barnehagene og den kvantitative kvaliteten på tjenestetilbudet har ingen effekt. For våre formål er et problem ved analysen at statlige myndigheter fastsetter kommunens frie inntekter (summen av rammetilskudd og skatteinntekter). Dersom høye frie inntekter forklarer hvorfor kommunen kan operere med lave gebyrer (Borge 1995; 2000) og ha en høy dekningsgrad for tjenestene, representerer velgerreaksjonene responser på statlig politikk. I så fall holder velgerne ordførerens parti ansvarlig for det som er konsekvenser av Stortingets fordelingspolitikk. I reanalysen av Martinussen (2004) sitt arbeid, inkluderes derfor kommunens frie inntekter per innbygger som kontrollvariabel. I tabell 2 omfatter den ene versjonen av modellen kun forklaringsvariable på endringsform, og den andre versjonen inkluderer både variabler for nivå- og endringsform.

Tabell 2: Endring i oppslutning om ordførerpartiet i kommunestyret betinget av kommunens prestasjoner og nasjonal politikk. 1996-1999. Estimerte koeffisienter fra regresjonsanalyser (t-verdier i parentes).¹⁾

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Estimerte koeffisienter	
			Med kontroll for 1999-nivå på indikatorer	Uten kontroll for 1999-nivå på indikatorer
Δ Totale avgifter (1000 NOK per husstand) ²⁾	0,474	1,710	-0,38 (-1,59)	-0,46 ** (-2,13)
Δ Frie inntekter per innb. (1000 NOK)	5,384	2,741	0,01 (0,03)	0,51 ** (2,34)
Δ Arbeidsledighet	-2,06	1,28	-0,98 *** (-2,96)	-0,93 *** (-2,80)
Δ Nasjonal oppslutning om ordførerpartiet	-4,38	3,48	0,60 *** (4,92)	0,59 *** (4,82)
Δ Produktivitetsindeks over tjenestesektorer	-0,11	0,17	12,67 (0,91)	6,03 (0,51)
Δ Dekningsgradindeks over tjenestesektorer	0,04	0,04	3,47 (0,28)	10,11 (0,87)
Totale avgifter (1000 NOK per husstand) ²⁾ (1999)	6,585	1,604	-0,42 (-1,53)	
Frie inntekter per innb. (1000 NOK) (1999)	24,346	6,681	0,17 (1,14)	
Arbeidsledighet (1999)	2,58	1,40	-0,18 (-0,60)	
Produktivitetsindeks over tjenestesektorer (1998)	0,25	0,04	0,67 (0,05)	
Dekningsgradindeks over tjenestesektorer (1998)	0,42	0,06	16,62 * (1,72)	
N			303	303
Justert R ²			0,217	0,198

Kilde: Reanalyser av data stilt til rådighet av Pål Martinussen (Sintef).

1) Regresjonene kontrollerer i tillegg for en rekke variabler som er ment å fange opp forhold som har innvirkning på velgerkontrollen (bl.a. om det er flere enn ett parti bak ordføreren, graden av partipolitisk fragmentering mv. Se Martinussen (2003) for fullstendig dokumentasjon.

2) Totale avgifter er summen av avgifter for vann, kloakk, renovasjon og feiing og eiendomsskatt for en standard husstand på fire personer.

*) p<0.10, **) p<0.05, ***) p<0.01

Vi ser først på modellen der uavhengige variable kun inngår som differanser mellom 1999 og 1995. Vekst i kommunens frie inntekter har en positiv (og signifikant) effekt på 0,51. Det betyr at en økning i kommunens frie inntekter på 1.000 kroner per innbygger øker oppslutningen om ordførerpartiet med 0,5 prosent. Merk at gjennomsnittlig vekst i frie inntekter var 5.384 kroner per innbygger, med et standardavvik på 2.741 kroner per innbygger. Samtidig finner vi en signifikant effekt av gebyrer på $\pm 0,45$, noe som betyr at en gebyrvekst på 1.000 kroner per husstand (med 4 personer) reduserer oppslutningen om ordførerpartiet med 0,45 prosent. De estimerte effektene av endringer i dekningsgrad, tjenestestandard, nasjonal oppslutning om ordførerpartiet og endring i arbeidsledighet er omtrent som hos Martinussen (2004, tabell 2).

Dernest inkluderes de uavhengige variablene både på nivå- og endringsform. Nivået på frie inntekter har en positiv effekt på 0,17 (ikke signifikant): Når frie inntekter øker med 1000 kroner per innbygger oppnår ordførerpartiet en økt oppslutning på 0,17 prosent. Samtidig finner vi effekter (marginalt signifikante) av nivået på gebyrene på $\pm 0,42$, og en dekningsgrad for tjenestene som er 16,6. Disse effektene er noe lavere enn hos Martinussen (2004, tabell 3), mens effekter av nasjonal oppslutning og arbeidsledighet er omtrent like.

Hvor mye betyr statlig versus kommunal politikk for velgernes oppslutning om ordførerpartiet? Vi estimerer først effekter av endringer i nasjonal politikk (herunder oppslutning om det nasjonale partiet) som trekker i retning av økt oppslutning om ordførerpartiet. Basert på modellen der uavhengige variable inngår på endringsform, ser vi på virkninger av vekst i frie inntekter på ett standardavvik, en reduksjon i arbeidsledigheten på ett standardavvik og en økning i oppslutningen om ordførerens parti på ett standardavvik. Dette gir en velgergevinst på 4,6 prosent. Anta så at vi gjennomfører tilsvarende endringer i kommunens politikk, det vil si en reduksjon i kommunale gebyrer på ett standardavvik, og forbedringer i dekningsgrad og tjenestestandarder på ett standardavvik. Dette gir en velgergevinst på 2,2 prosent, altså under halvparten av "statseffektene".¹² Når vi gjør en tilsvarende beregning for nivå- og endringsmodellen, finner vi at endringer i statlig politikk gir en gevinst på 4,8 prosent og i kommunal politikk gir en gevinst på 4,6 prosent. Kommunal politikk spiller større rolle fordi nivået på dekningsgraden har vesentlig betydning for ordførerpartiets popularitet. Selv om disse estimatene er usikre, indikerer funnene at

¹² I tillegg kommer at bare en av de lokalpolitiske effektene er statistisk signifikante, og ett standardavviks reduksjon i gebyrer gir bare 0,8 prosent i velgergevinst for ordførerpartiet.

kommuneeffektene trolig er et sted mellom halvparten av statseffektene og like store som statseffektene. Velgerreaksjonene preges av at velgerne holder lokale politikere ansvarlige for nasjonal politikk, men analysen tyder også på at lokalvalget påvirkes av kommunens politikk.

Lokalpolitikernes vurderinger og atferd

Som påpekt i innledningen er det en alminnelig oppfatning at statlig styring har blitt mer omfattende i hele etterkrigstiden, og at omfanget av standarder og rettighetsfesting også har vokst de seneste 10–15 årene. Når vi legger medianvelgermodellen til grunn, er forventningen at dette vil møte motstand hos folkevalgte på lokalplanet. Når lokalpolitikerne (og presumptivt velgerne) foretrekker et mindre omfang av offentlige tjenester (typisk i ikke-sosialistisk dominerte kommuner og fylkeskommuner) enn det de statlige kravene innebærer, vil misnøyen være særlig sterk. I tabell 3 og 4 nedenfor presenterer vi data om lokalpolitikernes vurdering av statlig styring i perioden 1994-2002. Indikatoren som benyttes viser om representantene mener at statlig styring av kommunene er ”for sterk” (=1), ”passe sterk” (=0) eller ”for svak” (=÷1).¹³ Tabellene viser gjennomsnitt for alle representanter for sentrale kommunale og fylkeskommunale oppgaver. En positiv verdi på indeksen viser at det er flere representanter som anser styringen som for sterk relativt til de som mener at den er for svak.

¹³ Spørsmålsformuleringen var: ”Staten påvirker (fylkes)kommunens prioriteringer på flere måter, f.eks. gjennom politiske signaler gitt i rundskriv, gjennom tilskuddsordninger og gjennom fastsetting av rettigheter for borgerne. Opplever du den statlige styringen som så sterk at den vanskeliggjør lokale prioriteringer, er den passe sterk, eller bør den bli sterkere for å sikre likebehandling på tvers av de (fylkes)kommunale grensene?” Svarkategoriene var: ”Styringen er for sterk, vanskeliggjør lokale prioriteringer”; ”Styringen er passe sterk, gir nok rom for lokale prioriteringer”; ”Styringen bør bli sterkere for å sikre likebehandling på tvers av kommunegrensene”.

Tabell 3: Indeks for opplevet statlig styring blant kommunestyrerepresentanter. Gjennomsnitt. N(1995) ∈ [1457,1497], N(2002) ∈ [2199,2279]. "Statlig styring for sterk"=1, "Styringen bør bli sterkere"=-1, 0 ellers.

	1994	2002
Grunnskole	0,09	0,19
Barnehager og -parker	0,05	0,20
Musikk- og kulturskoler	-0,07	0,15
Forebyggende arbeid, helse og sosial	-0,08	0,11
Diagnose, beh. og rehabilitering - kommunehelsetjenesten	-0,03	0,11
Øk. sosialhjelp	0,09	0,11
Barnevern	-0,07	0,02
Pleie/omsorg institusjon*		0,13
Pleie/omsorg i hjemmet*	-0,10	0,09
Næringsvirksomhet	0,04	0,19
Natur/miljø	0,08	0,27
Kulturformål	-0,01	0,12
Tekniske formål	0,19	0,20

*) I 1995 gjaldt spørsmålet "Pleie og omsorg for eldre og uføre".

Tabell 4: Indeks for opplevet statlig styring blant fylkestingsrepresentanter. Gjennomsnitt. N(1994) ∈ [467,483], N(1998) ∈ [524,560], N(2002) ∈ [481,514]. "Statlig styring for sterk"=1, "Styringen bør bli sterkere"=-1, 0 ellers.

	1994	1998	2002
Videregående skole	0,38	0,39	0,34
Somatiske sykehus	0,26	0,38	-
Tannhelsetjenesten	0,05	0,11	0,06
Psykisk helsevern	-0,06	0,16	-
Omsorg for/behandling av rusmisbrukere	-0,07	0,07	0,08
Barneverntjeneste, -tiltak og -institusjoner	0,01	0,11	0,12
Næringsformål	0,25	0,35	0,38
Friluftsliv og miljø	0,27	0,39	0,34
Kulturformål	0,11	0,24	0,27
Energisektoren	0,15	0,22	0,23
Samferdselsbedrifter	0,25	0,27	-
Fylkesveier	-	-	0,25
Bussruter	-	-	0,19

*) I 1995 gjaldt spørsmålet "Pleie og omsorg for eldre og uføre".

Resultatene for kommunestyrerepresentantene er presentert i tabell 3. I 1994 var oppfatningen at styringen var særlig sterk på skolesektoren, i teknisk sektor, i sosialhjelpssektoren og til en viss grad innenfor barnehagesektoren. Mange mente at den statlige styringen var for svak innenfor helse- og omsorgssektorene. Dette bildet er grunnleggende endret i 2002. Tyngdepunktet av folkevalgte mener nå at alle de undersøkte sektorene er underlagt for sterk statlig styring, også helse- og omsorgstjenestene. Utviklingen har altså entydig gått i retning av å vurdere den statlige reguleringen som for sterk.

Fylkestingsrepresentantenes vurderinger er presentert i tabell 4. Fylkespolitikerne anser i større grad enn kommunepolitikerne at den statlige styringen er for sterk. For videregående opplæring er det en klar og stabil oppfatning at styringen er for omfattende. Da fylkeskommunen ennå hadde ansvaret for disse tjenestene, mente de folkevalgte at somatiske sykehus, psykisk helsevern og rusmiddelomsorg i økende grad ble underlagt for stram statlig regulering. Dessuten mener stadig flere fylkespolitikere at næringsformål, friluftsliv og miljø, kulturformål og energisektoren har blitt underlagt for sterk statlig styring. Vi har ikke data om tidsutviklingen på samferdselssektoren, men tabellen viser at storparten av fylkestingsrepresentantene mener at reguleringene er for sterke.

Ut fra disse resultatene kan en forvente at lokalpolitikerne foretrekker en grunnleggende deregulering med færre – eller i alle fall ikke flere – lovfestede rettigheter. Dette vil gjøre det mulig for de folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner å iverksette en politikk som bedre avspeiler lokalbefolkningens preferanser (dvs. medianvelgeren i kommunen). Vi har derfor spurt kommunepolitikerne om ønskeligheten av lovfestede rettigheter for tre omsorgstjenester hvor slik lovgivning ikke finnes (2002). Hele 51 % av kommunestyrerepresentantene ønsker lovfestet rett til plass i barnehage, 60 % ønsker slik rett til plass på sykehjem og 54 % ønsker rett til pleie- og omsorgstjenester i hjemmet. Til tross for at det er flere folkevalgte som anser at den statlige styringen på disse sektorene er ”for sterk”, ønsker et flertall av lokalpolitikerne ytterligere rettighetsfesting av de kommunale tjenestene!

Det motsetningsfylte svarmønsteret kan indikere at preferansene for nasjonale rettigheter ikke (alltid) er avledet fra overordnede prinsipper om lokaldemokrati. I tråd med diskusjonen foran har vi derfor analysert tilbøyeligheten til å ønske rettigheter avhengig av partitilhørighet, om representanten tilhører flertallspartiet i kommunen, komititilhørighet i kommunen, kommunens folketall, skattbare inntekter per innbygger og frie inntekter (skatt pluss rammetilskudd) per innbygger.

Tabell 5: Kommunestyrerepresentantenes holdning til lovfestet rett til barnehager, sykehjem og omsorgstjenester i hjemmet, betinget av partitilhørighet, medlem av flertallsblokk, komititilhørighet, skattbare inntekter per innbygger og frie inntekter. 2003. Logistisk regresjon av sannsynligheten for *positiv* holdning til rettighetsfesting med "random effects" for kommune (t-verdier i parentes).

	Barnehager	Sykehjem	Omsorgstjenester i hjemmet
Konstant	0,89 (1,29)	0,39 (0,59)	0,79 (1,06)
Partitilknytning ¹⁾ : Borgerlig (=1)	-1,01 *** (-9,36)	-0,35 *** (-3,28)	-0,33 *** (-3,08)
Partitilknytning ¹⁾ : Fremskrittspartiet (=1)	0,00 (-0,01)	1,65 *** (6,32)	1,91 *** (7,34)
Flertallsposisjon ²⁾ (=1)	-0,56 *** (-3,40)	-0,55 *** (-3,38)	-0,54 *** (-3,15)
Samspill: Borgerlig (=1) og flertallsposisjon (=1)	0,69 *** (2,80)	0,12 (0,51)	0,23 (0,90)
Samspill: Fremskrittspartiet (=1) og flertallsposisjon (=1)	0,03 (0,07)	0,33 (0,47)	0,03 (0,05)
Medlem av tjenestekomite ³⁾ (=1)	0,14 (1,32)	0,06 (0,54)	0,01 (0,11)
Skattbare inntekter per innbygger (1000 NOK)	0,00 (-1,34)	0,00 (-0,36)	0,00 (-0,84)
Frie inntekter per innbygger (1000 NOK)	0,01 (0,63)	0,01 (0,94)	0,00 (-0,16)
N	2150	2154	2150
τ_{00}	0,07	0,04	0,13

1) Referansekategori er sosialistiske partier, dvs. DNA, SV og RV. Borgerlige partier er H, KrF, Sp, V og "andre" partier.

2) Flertallsposisjon=1 for H- eller Frp-representanter dersom H og Frp til sammen har flertall. Flertallsposisjon=1 for V-, KrF- eller Sp-representanter dersom V, KrF, Sp og "andre" partier til sammen har flertall. Flertallsposisjon=1 for DNA-, SV- eller RV-representanter dersom DNA, SV og RV til sammen har flertall.

3) Medlem av tjenestekomite=1 dersom representanten er fast medlem av undervisnings- eller helse- og sosialkomiteen.

*) p<0.10, **) p<0.05, ***) p<0.01

En første observasjon i tabell 5 er gjennomslaget for høyre-venstre-dimensjonen. Ikke-sosialistiske representanter er mindre tilbøyelige til å foretrekke lovfestede rettigheter, særlige for barnehager. Dette samsvarer med mønsteret på velgernivå. Representantene for Fremskrittsparti er imidlertid mer på linje med de sosialistiske representantene, og de ønsker sterkest rettighetsfesting for plass i sykehjem og rett til omsorgstjenester i hjemmet.

Et annet funn er at representanter som har en flertallsposisjon i kommunestyret er mindre tilbøyelig til å foretrekke ytterligere rettighetsfesting. Samspillsleddene viser at denne effekten er noe sterkere for sosialistrepresentantene enn for ikke-sosialistiske representanter. Holdningene til rettighetsfesting synes derfor å være avledet fra ønsker om å implementere egen politikk snarere enn hensynet til lokaldemokrati og lokalpolitisk handlefrihet.

Vi finner ikke støtte for hypotesen om at folkevalgte som er medlemmer av sektorkomiteer (inklusive helse- og sosialkomiteer) har sterkere preferanser for rettighetsfesting enn øvrige medlemmer av kommunestyret. Som drøftet foran, kan høye skattbare inntekter anspore representantene til å gå imot ytterligere rettighetsfesting hvis forbedret tjenestetilbud finansieres ved nasjonal beskatning. Vi finner bare svak støtte for denne hypotesen – effekten av skattbar personinntekt er (ikke-signifikant) negativ for de tre tjenestene.

Nasjonale politikere kan være fristet til å pålegge kommunene og fylkeskommunene større forpliktelser (blant annet i form av rettigheter) enn de har inntekter til. Dette kan gi de nasjonale partiene større velgeroppslutning, samtidig som lokalpolitikkerne holdes ansvarlige for at velgernes forventninger ikke blir innfridd.¹⁴ I denne analysen finner vi ingen støtte for at kommunens frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd, målt per innbygger) har betydning for ønskeligheten av nye lovfestede rettigheter.

Stortingspolitikernes holdninger til nasjonale standardkrav og rettigheter

Velgeratferd og lokaldemokrati er premisser for nasjonale beslutninger om hvordan kommunesektoren skal styres. En avgjørende analyse av statlig politikk må derfor bygge på en forståelse av stortingspolitikernes

¹⁴ Den såkalte "konsultasjonsordningen" er et forsøk på å møte dette problemet. Gjennom en budsjettdialog mellom kommunene og regjeringen er målet å få en helhetlig status på kommunesektorens oppgaver i forhold til ressurser (Borge 2000).

vurderinger av behovet for statlig regulering av kommunesektoren. Her benytter vi data fra spørreskjemaundersøkelsen blant stortingsrepresentantene (2003, N=92) omtalt ovenfor. Representantene tok blant annet stilling til to påstander: "Behovet for lik tilgang til velferdstjenester gjør at Stortinget må vedta minstestandarder for kommunale velferdsoppgaver" (45 % er "svært eller nokså enig"), og "Rettighetsfesting av tjenester som kommunene har ansvaret for er viktig for å sikre enkeltindividers tilgang til offentlige tjenester"(52 % er "svært eller nokså enig"). Det synes å være et rimelig samsvar mellom oppfatningene til stortings- og kommunepolitikere – selv om spørsmålene er ulike. Nedenfor presenteres en multivariat analyse (logistisk regresjonsanalyse) av stortingsrepresentantens preferanser som er analog med analysen av lokalpolitikernes syn på rettighetsfesting.

Tabell 6: Stortingsrepresentantens preferanser for minstestandarder og lovfestede rettigheter, betinget av partitilhørighet, komitetilhørighet, tidligere erfaring fra kommunestyre, hjemfylkets størrelse, skattegrunnlag og frie inntekter. 2003. Ordinale logistiske regresjoner av sannsynlighet for *positiv* holdning til minstestandarder og lovfestede rettigheter (Wald kji-kvadrat i parentes).

	Minstestandarder	Rettighetsfesting
Konstant 1 ("svært enig" i sentral minstestandardpolitikk)	-16,85 * (3,51)	-3,89 (0,21)
Konstant 2 ("nokså enig" i sentral minstestandardpolitikk)	-15,26 * (2,90)	-1,83 (0,05)
Konstant 3 ("verken enig eller uenig" i sentral minstestandardpolitikk)	-14,53 (2,64)	-1,00 (0,01)
Konstant 4 ("nokså uenig" i sentral minstestandardpolitikk)	-12,78 (2,06)	0,69 (0,01)
Partitilknytning ¹ : DNA (=1)	0,59 (0,78)	0,66 (1,02)
Partitilknytning ¹ : SV (=1)	1,80 *** (6,77)	1,38 ** (4,16)
Partitilknytning ¹ : H (=1)	-1,70 ** (6,33)	0,44 (0,50)
Partitilknytning ¹ : Fremskrittspartiet (=1)	2,96 *** (9,34)	5,89 *** (16,96)
Medlem av familie-, kultur- og administrasjonskomiteen ² (=1)	0,93 (1,30)	1,23 (2,20)
Medlem av kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ² (=1)	-1,70 ** (5,26)	-1,91 *** (7,16)
Medlem av sosialkomiteen ² (=1)	1,81 (1,99)	-2,90 ** (5,16)
Har sittet i kommunestyre (=1)	-0,29 (0,26)	-0,12 (0,05)
Antall innbyggere i hjemfylket (log)	1,44 * (2,97)	0,53 (0,45)
Skattbare inntekter per innbygger i hjemfylket (1000 NOK)	-0,01 (0,45)	-0,02 (1,04)
Frie kommunale inntekter per innbygger i hjemfylket (1000 NOK)	-0,05 (0,28)	-0,08 (0,83)
N	80	80
Gamma	0,61	0,47

1) Referansekategori er mellompartier, dvs. KrF, Sp, og V.

2) Referansekategori er alle andre fagkomiteer.

*) p<0.10, **) p<0.05, ***) p<0.01

Hovedmønsteret i tabell 6 preges av representantenes partitilhørighet, i hovedsak definert ved høyre-venstredimensjonen. Mellompartiene er referansekategori, og vi ser at representantene fra Høyre ikke skiller seg signifikant fra denne gruppen, AP-representanter ønsker mer minstandarder og rettigheter (ikke-signifikant), mens SV- og FrP-representanter er mest tilbøyelige til å etterspørre standarder og rettigheter. Dette er et uttrykk for at SV og FrP har ambisiøse målsettinger for utbygging av offentlige tjenester. Men det er også uttrykk for at Frp – i motsetning til SV – ser for seg en todelt modell: Med nasjonale standarder som utgangspunkt, som styrende for en sidestilt privat og offentlig, men ikke nødvendigvis kommunal, tjenesteproduksjon. Det forklarer det tilsynelatende avviket mellom resultatene i tabell 6 og tilgjengelige analyser av de nasjonale partienes ideologi i en historisk gjennomgang av Stortingets debatter og beslutninger omkring kommunale spørsmål. En oversikt over ”sentralistiske meningsytringer” (i 33 relevante stortingsdebatter) viser her for eksempel at Sosialistisk venstreparti topper listen, etterfulgt av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Kristelig folkeparti, Venstre, Høyre og Fremskrittspartiet (Hansen og Klausen 2002:62). Fordi Fremskrittspartiet i utgangspunktet prioriterer en rettighetsstyrt tjenesteproduksjon, er det oftest dette de presiserer i debatter av denne typen. Mønsteret gir inntrykk av representanter fra Høyre som ”kommuneliberaller”, mens Fremskrittspartiets varierende plassering på de to variablene (minstandarder/rettigheter og sentralisme) understreker dette partiets sterkere fokus på frihet for den enkelte – som vi kan kalle ”individliberalisme”. Betegnelsen kommuneliberallist gjelder imidlertid bare i spørsmålet om statlige krav til tjenestetilbudet – ikke spørsmålet om lokal beskatningsfrihet.

Heller ikke tabell 6 gir særlig empirisk støtte til sektoriseringstolkningen. Medlemmer av familie-, kultur- og administrasjonskomiteen er noe mer tilbøyelige til å foretrekke standarder/rettigheter enn øvrige representanter (ikke-signifikant), mens medlemmene av kirke-, utdannings- og forskningskomiteen og sosialkomiteen foretrekker mindre statlig regulering. Fylkesvariasjoner i skattbar inntekt og frie inntekter per innbygger har ingen effekt på representantenes holdninger. Analysen i tabell 6 gir derfor heller ikke grunnlag for å si at standardkrav/rettigheter er et (indirekte) uttrykk for en geografisk fordelingspolitikk.

Stortingspolitikernes holdninger til kommunal beskatningsfrihet

Som kjent begrenser staten kommunenes og fylkeskommunens mulighet til å pålegge innbyggerne høyere skatter, og disse reguleringene er sterkere enn i de fleste andre land. De seneste 25 årene har alle kommuner og fylkeskommuner benyttet høyeste sats for inntekts- og formuesskatt. I

undersøkelsen av stortingsrepresentanter tok de folkevalgte stilling til påstanden: "Norske kommuner bør få større frihet til å fastsette det kommunale skattøret". Med svaralternativer "svært uenig", "nokså uenig", "verken eller", "nokså enig" og "svært enig". Et av hovedresonnementene foran er at partienes prioritering av offentlige tjenester er bestemmende for deres syn på kommunal frihet til å fastsette skattesatser – slik at partiene lengst til høyre på høyre-venstreaksen er de sterkeste motstanderne av utvidet kommunal beskatningsfrihet. I tabell 7 presenteres andelen av representantene som svarer "nokså enig" eller "svært enig", betinget av partitilhørighet. Vi vil forvente at disse partiforskjellene i Stortinget kan gjenfinnes i lokalpolitikken. Tabell 7 gir derfor kommunestyre- og fylkestingsrepresentantenes syn på lokal beskatningsfrihet, målt ved spørsmålet: "I dag bestemmes (fylkes)kommunens inntekter i svært høy grad av staten. (Fylkes)kommunen har f.eks. små muligheter til å bestemme (fylkes)kommuneskatten. Mener du det er ønskelig at (fylkes)kommunen får større muligheter til å bestemme sine egne skattesatser, eller mener du dette bør være som i dag?" I tillegg gir tabellen svarfordelingen på et spørsmål om representantene mener at skattøret i *egen* kommune bør økes, gitt at kommunen fritt kunne fastsette denne.

Tabell 7: Spørsmål om lokal beskatning til stortings-, kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter. Etter partitilhørighet og valgperiode. Andel med positivt svar. (N)

	Bør kommunene få større beskatningsfrihet?					Bør det lokale skattøret økes?					
	Stortinget 2003	Kommune- styrene 1999	Kommune- styrene 1995	Fylkes- tingene 1999	Fylkes- tingene 1995	Kommune- styrene 2003	Kommune- styrene 1999	Kommune- styrene 1995	Fylkes- tingene 2003	Fylkes- tingene 1999	Fylkes- tingene 1995
Partiblokk:											
Frp	0,88 (8)	0,73 (164)	0,57 (58)	0,56 (45)	0,67 (21)	0,03 (212)	0,04 (173)	0,03 (59)	0,00 (54)	0,02 (49)	0,04 (23)
H	0,50 (22)	0,68 (419)	0,46 (258)	0,55 (89)	0,47 (95)	0,09 (436)	0,13 (446)	0,11 (283)	0,06 (96)	0,11 (103)	0,15 (109)
Sp,KrF,V	0,85 (20)	0,62 (713)	0,44 (396)	0,74 (159)	0,66 (131)	0,40 (664)	0,38 (808)	0,30 (447)	0,60 (150)	0,61 (173)	0,50 (151)
DNA	0,28 (18)	0,52 (816)	0,42 (402)	0,55 (169)	0,57 (117)	0,44 (750)	0,34 (927)	0,36 (461)	0,58 (177)	0,48 (191)	0,54 (138)
SV	0,94 (16)	0,52 (121)	0,45 (130)	0,58 (31)	0,64 (50)	0,63 (143)	0,49 (136)	0,47 (146)	0,67 (45)	0,66 (32)	0,67 (57)
Totalt	0,65	0,60	0,44	0,61	0,59	0,33	0,30	0,29	0,44	0,42	0,43

Forklaring: Alle spørsmålene til lokalpolitikere er fra Handelshøyskolen BI/NIBRs undersøkelser (1995, 1999, 2003). Spørsmålet her var: "I dag bestemmes (fylkes)kommunens inntekter i svært høy grad av staten. (Fylkes)kommunen har f.eks. små muligheter til å bestemme (fylkes)kommuneskatten. Mener du det er ønskelig at (fylkes)kommunen får større muligheter til å bestemme sine egne skattesatser, eller mener du dette bør være som i dag?". Svarkategoriene var: 1) "(Fylkes)kommunen bør få større mulighet til å bestemme fylkeskommuneskatten", 2) "Staten bør som i dag legge sterke begrensninger på (fylkes)kommunens beskatningsrett" og 3) "Vet ikke". Andelen med positivt svar er målt som andelen med svaralternativ 1) blant dem som har svart 1) eller 2). Spørsmålet til stortingspolitikere er fra Røkkansenterets undersøkelse i 2003. Dette er en påstand med ordlyden: "Norske kommuner bør få større frihet til å fastsette det kommunale skattøret". Med svaralternativer "svært uenig", "nokså uenig", "verken eller", "nokså enig" og "svært enig" er andelen med positivt svar målt som andelen som svarer "nokså enig" eller "svært enig"

Først kan en merke seg en viss tendens til at kommunepolitikerne vil *heve* skattenivået. For kommunestyrerepresentantene er utviklingen: 29 % i 1995, 30 % i 1999 og 33 % i 2003. Tilsvarende er mønsteret for fylkestingsmedlemmene: 43 % i 1995, 42 % i 1999 og 44 % i 2003. Som ventet avspeiler representantenes ønske om høyere skattesatser partienes plassering på høyre-venstreaksen. Dessuten mener en økende andel av lokalpolitikerne at det bør være en utvidet *adgang* til å fastsette de lokale skattene. I 1991 svarte 28 % av kommunepolitikerne og 43 % av fylkespolitikerne positivt på dette spørsmålet¹⁵. Tabell 7 viser at en høyere andel av kommunepolitikerne vil ha beskatningsfrihet, i 1995: 44 % og i 2003: 59 %. For fylkespolitikerne har andelen som ønsker fylkeskommunal beskatningsfrihet økt fra 59 % i 1995 til 61 % i 1999.

Merk at politikernes prioritering av generell beskatningsfrihet *ikke* er en ren avspeiling av deres syn på skattenivået. Blant lokalpolitikerne ønsker 50–60 prosent større beskatningsfrihet, og partiforskjellene er langt mer dempet enn synet på det faktiske skattenivået i egen kommune. Høyre-venstre-dimensjonen synes å ha beskjeden betydning: Det er litt større oppslutning om prinsippet om beskatningsfrihet blant FrP-representanter og mellompartirepresentanter, og litt sterkere motstand blant Arbeiderpartiets lokalpolitikere. Tabell 7 viser også hvordan representantene på Stortinget vurderer kommunal beskatningsfrihet, og heller ikke her følger partiposisjonene høyre-venstreaksen. Sterkest motstand mot kommunal beskatningsfrihet finner vi i Arbeiderpartiet, mens bare halvparten av representantene fra Høyre går inn for kommunal beskatningsfrihet. Det er størst oppslutning om prinsippet i SV, og stor tilslutning i mellompartiene og Fremskrittspartiet.

Resonnementet om geografisk fordelingspolitikk kan være relevant for å forklare de nasjonale partienes syn på beskatningsfrihet. Poenget i denne modellen er at nasjonale partier søker å opprettholde eller øke sin velgeroppslutning ved inntektsoverføringer fra valgdistrikter med høye skattbare inntekter til distrikter med lave inntekter. I tabell 8 har vi gruppert partienes velgeroppslutning (2001) etter gjennomsnittlig nivå på alminnelig (skattbar) inntekt per innbygger.

¹⁵ Det ble i 1991 benyttet en litt annerledes spørsmålsformulering, og svarfordelingen er derfor ikke tatt med i tabell 7.

Tabell 8: Partienes oppslutning ved stortingsvalget 2001. Etter valgdistriktene skattegrunnlag.

	Gjennomsnittlig alminnelig inntekt	Frp	H	Sp,KrF,V	DNA	SV
Fattigste 6 fylker	150155	11	13	25	31	13
Middels rike 7 fylker	161156	15	18	25	24	12
Rikeste 6 fylker	187653	16	26	19	22	12

Kilde: SSB/NSD.

Vurdert ut fra velgeroppslutning er Arbeiderpartiet det partiet som har sterkeste motiv til å fastsette kommunenes inntekter gjennom statlige overføringer fremfor bruk av lokal skatt. Partiet har klart høyest velgeroppslutning (2001) i de seks fylkene med lavest inntektsnivå (31 %), noe lavere i fylker med middels inntekter (24 %) og lavest velgeroppslutning i de seks fylkene med høyest nivå på alminnelig inntekt (19 %). Arbeiderpartiets motstand mot kommunal beskatningsfrihet (tabell 7) kan derfor forstås som en prioritering av fordelingspolitikk på bekostning av kommunal beskatningsfrihet.

Denne tolkningen understøttes også av kommuneøkonomiens utvikling på 1990-tallet. Kommunesektoren blir dels tilført midler gjennom kommunal beskatning og dels ved statlige overføringer. Forholdet mellom disse inntektskildene påvirkes ved å øke/opprettholde maksimalsatsene for de kommunale skattene eller ved å øke/opprettholde de statlige overføringene til kommunene. Fra 1992 til 1998 ble satsene for kommunal og fylkeskommunal inntektsskatt gradvis redusert fra 21 prosent til 17 prosent. Samtidig ble den såkalte fellesskatten økt fra 7 prosent til 11 prosent. Denne perioden var dominert av Arbeiderpartiregjeringer (Brundtland III fra 1990 til 1996, og Jagland fra 1996 til 16.10 1997). Dette var også kontroversiell politikk. I 1997 skapte Arbeiderpartiregjeringens forslag en "budsjettkrise" fordi partiene på Stortinget ikke ble enige om hvordan kommunene skulle sikres økte inntekter. En lignende situasjon oppsto ved behandlingen av budsjettet for 1998, da regjeringen foreslo å redusere de kommunale skatteøkene mot å tilføre økte utjevningmidler til skattesvake kommuner.¹⁶

Fremskrittspartiets posisjon kan forstås i lys av at partiets vektlegger "individliberalisme" – det vil si en modell der staten (folketrygden) har

¹⁶ I perioden 1997–2000 ble satsene for kommuneskatten økt i enkelte år og redusert i andre år, og fellesskatten tilsvarende. Dette kan sees i sammenheng med sentrumsregjeringens (Bondevik I) behov for å samarbeide med ulike budsjettpartnere.

finansieringsansvaret for velferdstjenester (barnehager, skole, eldreomsorg, helsetjenester). Dette blir et system med fritt brukervalg av tjenesteyter der "pengene følger brukeren". Kommunenes få gjenværende oppgaver (a la "velforeninger") kan finansieres med lokal skatt. I en slik "individ-liberalistisk" modell blir det ingen favorisering av skattesvake valgdistrikter etter mønster av dagens overføringssystem. Dette harmonerer også med variasjoner i Fremskrittspartiets velgeroppslutning – tabell 8 viser at partiet har størst oppslutning i fylker med høye inntekter (16 %) og lavest i fylker med lave inntekter (11 %).

Høyre har høyest oppslutning i fylker med høyt inntektsnivå (26 %) og lavest i fylker med lave inntekter (13 %). Partiets offisielle posisjon er at kommunene ikke bør gis utvidet beskatningsfrihet (behandlet sist på Høyres landsmøte i april 2003). Tilsynelatende er noe av begrunnelsen identisk med Arbeiderpartiets – det er store geografiske skjevheter i skattegrunnlag. For Høyre er poenget at økte kommunale skattesatser først og fremst vil gi sentrale kommuner med godt skattegrunnlag en mulighet for økte inntekter¹⁷: Økninger i de kommunale skattesatsene vil først og fremst komme i høyinntektskommuner i sentrale strøk – det vil si i kommuner der Høyre ofte har stor velgeroppslutning. Forklaringen på Høyres og Arbeiderpartiets 'uhellige' allianse imot kommunal beskatningsrett er samspillet av to faktorer: Ulikt syn på det generelle skattenivået og forskjellig oppslutning i valgdistrikter med høye og lave skattbare inntekter.

Sosialistisk Venstreparti har omtrent like høy velgeroppslutning i fylker med høye som lave inntekter. Vi kan enklest tolke partiets prioritering av beskatningsfrihet som en prioritering av en stor offentlig sektor – velgertilslutningen gjør at geografisk fordelingspolitikk får en mer underordnet politisk rolle. Mellompartiene står noe sterkere i fylker med lave inntekter. Forskjellene er mindre enn for Arbeiderpartiet og Høyre - velgeroppslutningen i de seks "rike" fylkene er 19 % mot 25 % i de seks "fattigste" fylkene. Dette gjør det enklere å støtte fri beskatningsrett – dog med mindre entusiasme enn SV. Vår tolkning er derfor at geografisk fordelingspolitikk i samspill med partienes ideologiske posisjon på høyre-

¹⁷ I referatet fra *Kommunal Rapport* (30. april 2003) heter det: " Men kommunalminister Erna Solberg går nå ut og advarer mot en slik tenkning. - En tredel av Norges kommuner har under 3.000 innbyggere, og de kommer ikke til å kunne hente noe med en friere beskatningsrett. Fri beskatningsrett i Norge vil altså være et tiltak som bare er for de store, folkerike områdene, og det betyr større forskjeller mellom kommunene, sier Solberg til *Kommunal Rapport*. - Det ville heller ikke Stortingets flertall kunne leve med, legger hun til."

venstreaksen forklarer partienes ulike holdninger til kommunal beskatningsfrihet.

Stortingets debatter om standarder, rettigheter og ansvarsfordeling

Vi har også gjennomgått et utvalg av stortings- og odelstingsdebattene om nasjonale standarder, rettigheter og ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Spørsmålene vi har ønsket å få svar på er, for det første, om en her foretar en avveining mellom nasjonale rettigheter/standardkrav i forhold til en svekket tilpasning til lokale velgerpreferanser, samt om nasjonale politikere bruker svak lokal velgerkontroll som argument for statlige reguleringer. For det andre har vi gjennomgått debattene med tanke på fragmenteringshypotesen, og sett på hvilke partier det er som deler argumenter.

Et første eksempel er Odelstingets behandling av *pasientrettighetsloven*. Denne ble diskutert 10.06.1999, og altså før ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble overtatt av staten. Mange av de rettighetene det her er snakk om, har sin opprinnelse i tidligere lovverk, men dette er den eneste samlede nasjonalpolitiske debatten omkring pasientrettigheter vi har. I innstillingen foreslås rett til vurdering, fornyet vurdering, valg av sykehus, medvirkning og informasjon, samtykke til helsehjelp, innsyn i journal, samt særlige rettigheter for barn og pasientombudsordning.¹⁸ Debatten står først og fremst om hvor reell retten til nødvendig helsehjelp er. Et mindretall er skeptisk til at det skal gjøres nytte-kostnadsvurderinger – og at retten til helsehjelp gjelder under forutsetning av at pasienten kan ha forventet nytte av helsehjelpen, og at kostnadene står i rimelig forhold til tiltakets effekt. Det samme gjelder forbeholdet i lovteksten om at retten gjelder ”innen de grenser som kapasiteten setter”. Videre ble det ikke gitt muligheter for ”sanksjon”, gjennom å gi pasienten rett til behandling i utlandet, dersom norske sykehus ikke kunne oppfylle sine forpliktelser. Høyre og Fremskrittspartiet mener det er uheldig at rettigheten er begrenset, og advarer mot at politiske og ikke-medisinskfaglige vurderinger skal legges til grunn for rett til helsehjelp og fastsettelse av fristen for behandling. Deres utgangspunkt er at det er pasientens vurdering av hva som er best for vedkommende som skal gjelde. Lokalt selvstyre og konsekvenser for fylkeskommunene som sykehuseiere nevnes knapt i denne debatten. Det gjør den heller ikke de i tidligere debattene om *ventelistegaranti* og *rett til valg av sykehus*. I begge disse debattene er fokus rettet mot helsekøene, og både

¹⁸ Ot.prp. nr. 12 (1998–99) og Innst. O. nr. 91 (1998–99) Om lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).

ventelistegarantien og rett til valg av sykehus ble i utgangspunktet sett på som formålstjenlige redskap for å få bukt med disse.¹⁹

Ser vi på Odelstingets debatt knyttet til *statens overtakelse av sykehusene* (06.06.2001)²⁰, så er en av de sentrale diskusjonene spørsmålet om demokratisk styring. SV og mellompartiene er imot det forslaget som Arbeiderpartiet legger fram, med støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet. Motstandernes argument er at en, når en oppretter helseforetak og gir dem betydelig myndighet, reduserer muligheten for offentlig demokratisk styring. Om ikke annet, hevdes det, så vil kapasitetsproblemer på Stortinget medføre at mye av det som tidligere var under folkevalgt kontroll i fylkeskommunene, nå blir overlatt til forvaltningen og helseforetakene (og deres styrer) å avgjøre. Arbeiderpartiet forsvarer seg med at viktige beslutninger fortsatt vil bli tatt av demokratisk valgte organ – i Stortinget. Fremskrittspartiet og Høyre fremhever det imidlertid som en fordel at en gjennom den valgte organisasjonsformen og fristillingen nettopp unngår at politikerne, verken på det ene eller andre forvaltningsnivået, blander seg i detaljer som bedre kan ivaretas av profesjonelt ansatte.

At fylkeskommunen har bedre muligheter enn nasjonale myndigheter til å tilpasse tilbudet til lokale forhold, nevnes knapt i denne debatten. Det sentrale er spørsmålet om ansvar. Ett av to sentrale argumenter for å gjennomføre reformen, slik statsråden selv presenterer saken, er å rydde opp i det som har vært uklare ansvarsforhold i helsepolitikken. Velgerkontrollen regionalt er oppe i debatten, og i mindretallets merknader står det bl.a. at: "... enkeltpersoner, interesseorganisasjoner og faggrupper mister muligheten til å stille lokale politikere til ansvar for helsetilbudet..." (Odelstingsdebatten, s. 673) når ansvaret flyttes fra fylkeskommunen til staten. Selve oppryddingsargumentet som ligger i begrunnelsen for endringen, sår imidlertid tvil om denne mekanismen fungerer. En av Fremskrittspartiets

¹⁹ Den første debatten om ventelistegaranti er knyttet til Stortingets behandling av St.meld. nr. 41 (1987-88) og Innst. S. nr. 120 (1988-89) Innstilling fra sosialkomiteen om helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan (jfr. St.meld. nr. 44 (1995-96), pkt. 2.1). Saken ble diskutert i Stortinget 04.04.1989, og resultatet ble forskrift av 25. juli 1990: "Forskrift om ventelisteregistre og prioritering av pasienter".

Større frihet for pasientene til å velge sykehus – begrenset til å velge innen regionen – ble vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 50 (1993-94) Om samarbeid og styring – mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste (Innst. S. nr. 165 (1994-95)), debattert i Stortinget 07.06.1995.

²⁰ I forbindelse med vedtak av Lov om helseforetak m.m. (Ot.prp. nr. 66 (2000-2001), Innst. O. nr. 118 (2000-2001)).

representanter spør da også om en kan henvise til at en fylkespolitiker, eller noen som helst, noen gang har blitt stilt til ansvar for det han karakteriserer som ”alle de miserene vi har opplevd i det offentlige helsevesen de siste 25 år” (Odelstingsdebatten, s. 673).

Den statlige overtakelsen av behandlingstilbudet til rusmisbrukere innebærer at det lovgrunnlaget denne brukergruppen behandles i forhold til blir endret – fra Sosialtjenesteloven til Spesialisthelsetjenesteloven. Dette innebærer at rusmisbrukere får *rett* til de aktuelle helsetjenestene etter Pasientrettighetsloven.²¹ Debattantene i Odelstinget (23.01.2003) ser på saken som en ren oppfølging av sykehusreformen. Spørsmålet om fylkeskommunen som politisk mellomnivå eventuelt kunne ha noen fortrinn når det gjelder regionale prioriteringer og tilpasninger, nevnes overhodet ikke.

Det samme er tilfelle når det gjelder debatten i forkant av Stortingets vedtak om å sette et *maksimalt nivå for egenbetaling i barnehager* (i utgangspunktet 1.500 kroner per måned) (17.06.2002).²² Her ses kommunene på som barnehageeiere – på linje med private barnehageeiere. Verken kommunens fortrinn når det gjelder lokale tilpasninger, eller spørsmålet om velgerne makter å påvirke prissettingen i barnehagene gjennom valg av lokale politiske representanter, er tema i debatten.

På samme måte ble Opplæringsloven endret fra 1. august 2003, med det som formål å gi *større lokal handlefrihet i grunnopplæringen*.²³ Av de endringene som fant sted, ble debatten i Odelstinget (12.06.2003) dominert av bekymringer rundt oppheving av de tidligere detaljerte klasseordningsreglene, og den åpningen som ble gitt for at elevene nå (med noen forbehold) kan deles i grupper etter behov. I debatten bedyrer de fleste partier sin tiltro til kommunesektoren. Statsråden oppsummerer imidlertid kjernen i debatten: I de aller fleste innleggene er argumentet mot å oppheve klassesdelingen knyttet til frykten for at dette gir kommunene mulighet til å spare penger. Statsråden nevner tre grunner som taler mot at det vil skje. Ressursbruken er i utgangspunktet større enn minstekravene loven setter. Klasseinndelingsreglene fjernes ikke, men erstattes med krav om at gruppene skal være forsvarlige både pedagogisk og sikkerhetsmessig. Og det siste er interessant i vår sammenheng: Statsråden ser på dette som et spørsmål om tillit til lokalpolitikere, som hun mener har like mye omsorg for skolen som nasjonale politikere. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil, sier hun, avsløre om lokalpolitikere er tilliten verdig. Dersom de ikke er det, kan de

²¹ Ot.prp. nr. 3 (2002-2003), Innst. O. nr. 51 (2002-2003).

²² Dokument 8:75 (2001-2002), Innst. S. nr. 257 (2001-2002).

²³ Pressemelding fra Utdannings- og forskningsdepartementet nr. 55, 31.07.2003.

skiftes ut ved valg. Her finner vi altså både argumenter for at kommunene eller skoleeierne best kan tilpasse pedagogikken til lokale behov, og en uttalt tiltro til velgerkontrollen lokalt. At regler fastsatt nasjonalt kan ivareta dette bedre enn skoleeierne, avvises i alle fall av flertallet i Stortinget.

Hva er så mønsteret her:²⁴ Settes lokaldemokratiske prioriteringsløsninger opp mot nasjonale prioriteringer? Bruker nasjonale politikere svak lokal velgerkontroll som argument for statlige reguleringer? Avspeiler reformdebattene utelukkende nasjonale politiske konfliktlinjer?

I saken om pasientrettighetsloven, ventelistegarantien og rett til valg av sykehus, er det liten partipolitisk uenighet. Lokalt selvstyre og konsekvens for fylkeskommunene nevnes knapt i debatten. Debatten om statlig eierskap til sykehusene handler, på den andre siden, i alle høyeste grad om demokrati. Saken dreier seg imidlertid i større grad om endringene betyr unndragelse av offentlig demokratisk styring totalt, enn om fylkesdemokratiets eventuelle fordeler som prioriteringsmekanismer. Det vi ser her er likevel at en av hovedbegrunnelsene for reformen – behovet for å kunne stille de ansvarlige til ansvar – tar utgangspunkt i svak regional velgerkontroll. Som vi påpekte foran, vil omfattende rettigheter/standardkrav, slik vi har sett i helsesektoren, kunne svekke effektiviteten av lokal velgerkontroll nettopp på denne måten. Mye statlig styring blir implisitt benyttet som argument for ytterligere statlig styring. I alle disse sakene kommer likevel ideologiske forskjeller til uttrykk i debattene. Høyre og Fremskrittspartiet argumenterer typisk for økt grad av brukerstyring, og mot politikerstyring. Samtidig som det er et argument for statlig fastsetting av individuelle rettigheter, så er dette et typisk uttrykk for ”individliberalisme” – som vi har vært inne på over. Det interessante i sammenhengen er at disse argumentene ofte går sammen med det vi har kalt Høyres ”kommuneliberalisme”.

Dette kommer meget tydelig fram både i debatten omkring maksimalt nivå for egenbetaling i barnehager og endringene i Opplæringsloven, som gir større lokal handlefrihet i grunnskoleopplæringen. I den første av disse debattene tas spørsmålet om kommunedemokratiet som formålstjenlig for lokale prioriteringer knapt opp, mens det i klassedelingsdebatten nettopp blir

²⁴ Gjennomgangen av stortingsdebattene er lite egnet til å teste den fjerde hypotesen - sektoriseringshypotesen. To av reformene gir muligens en viss støtte til resonnetet om partifragmentering: Spørsmålet om eierskap til sykehusene og maksimalpriser for barnehagene. Men i omleggingen av skolepolitikken har det motsatte skjedd: Her har allianser på tvers av ideologiske skillelinjer resultert i *reduert* statlig detaljstyring overfor kommunesektoren (om enn som skoleeier på linje med private skoleeiere).

fremholdt som et argument for endringer at prioriteringer av denne typen må skje lokalt – nær dem det gjelder. Det de to debattene her felles, er imidlertid at barnehageeier og skoleeier likeså vel kan være offentlig som privat. Dermed kan målet med de endringene i Opplæringsloven som øker den lokale handlefrihet, ikke bare være å utnytte kommunestyrenes fortrinn som lokale prioriteringsinstanser. Ansvarliggjøring av den enkelte skoles ledelse, og utvikling av kommunens rolle som en mer aktiv skoleeier, er her den underliggende begrunnelse. Tilfeldigvis lar dette seg også legitimere ved henvisning til lokaldemokratiske verdier.

Gjennomgangen av disse debattene har vist at lokaldemokratiske prioriteringsløsninger i liten grad settes opp mot nasjonale prioriteringer. De nasjonale konfliktlinjer – primært høyre-venstredimensjonen – dominerer reformdebattene. Dette betyr ikke at koalisjonsdannelsene i Stortinget alltid følger høyre-venstreaksen. Dette illustreres av kontroversene i tre debatter – om statens overtakelse av driftsansvaret for sykehusene, liberaliseringen innen skolesektoren og maksimalprisene i barnehagene. I spørsmålet om eierskap til sykehusene, står Arbeiderpartiet sammen med Høyre og Fremskrittspartiet. Når det gjelder spørsmålet om klasseinndelingsregler i skolesektoren, står SV sammen med regjeringspartiene (Kristelig folkeparti, Høyre og Venstre). Og i barnehagesaken gikk Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet og Senterpartiet sammen med Fremskrittspartiet i å instruere mindretallsregjeringen i spørsmålet om maksimalpris. Partienes begrunnelser for alliansedannelsene er ulike, og posisjonene har en ideologisk forankring i høyre-venstreaksen.

Den nasjonale medianvelgerens dominans?

En ideell partikonkurrans på nasjonalt og lokalt nivå kan ikke forklare statlig regulering i form av standardkrav eller individuelle rettigheter. For å forklare sentraliseringsparadokset må det derfor være avvik fra modellens idealforutsetninger – en imperfekt partikonkurrans. Avvik fra forutsetningene i modellen kan forklare statlig regulering. Den første forklaringen vi foreslo var at lokale velgerpreferanser ikke har gjennomslag i kommunepolitikken, med andre ord at den lokale medianvelgeren ikke får gjennomslag for sine preferanser. Vi finner lite støtte for denne tolkningen. Både data om velgernes oppfatninger av lokaldemokratiet og data om velgernes reaksjoner på kommunal og statlig politikk, tyder på at de lokalt folkevalgte holdes ansvarlige. Et unntak er fylkeskommunens svake demokratiske stilling, noe som utgjorde en del av legitimeringen av statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten.

Vi finner en viss støtte for at statlig regulering er et uttrykk for geografisk fordelingspolitikk. Lokalpolitikernes og stortingspolitikernes positive holdning til etablering av rettigheter har liten eller ingen sammenheng med kommunens/valgdistriktets økonomiske situasjon, og heller ikke det lokale skattegrunnlaget. Partienes syn på kommunenes beskatningsfrihet preges både av fordelingspolitikk (slik det er diskutert foran) og av partienes posisjoner på høyre-venstreaksen (se nedenfor).

En tredje modifikasjon i partikonkurransesmodellen ledet til hypotesen om at statlig regulering skyldes sektorpolitikernes innflytelse. Men heller ikke her finner vi empirisk støtte, verken i kommunepolitikken eller i Stortinget. Det er ikke slik at folkevalgte som er medlemmer av sektorkomiteer er mer positive til statlig regulering av kommunesektoren enn politiske generalister. Våre data gir ikke noe godt grunnlag for noen direkte prøving av tesen om partifragmentering.

Vi står dermed igjen med muligheten for at lokale velgerpreferanser blir definert ut av den nasjonale dagsorden. Denne forklaringen bygger på et informasjonsproblem. Hvis velgerne rett og slett ikke er klar over hvordan lokale preferanser avviker fra nasjonale, så finnes det ikke noe fundament for lokal motstand mot statlige reguleringer. Den nasjonale politiske likevekten trues ikke av at velgerne ville kommet bedre ut i en desentralisert partikonkurranse. Utfallet blir statlige standarder og lovfestede rettigheter bestemt av preferansene til den nasjonale medianvelgeren. Dette er hva vi finner: Selv om kommunepolitikerne mener at den statlige styringen har blitt for sterk, gir de samme politikerne betydelig støtte til ytterligere lovfesting av rettigheter til kommunale tjenester! I saker med stor betydning for det regionale og lokalpolitiske handlingsrom finner vi, i debattene i Stortinget og Odelstinget, ingen egentlig avveining mellom nasjonale reguleringer og hensynet til lokaldemokratisk tilpasning. I noen av debattene nevnes riktig nok lokaldemokratiets fordeler som prioriteringsinstans. Den underliggende begrunnelsen for å øke eller redusere det lokale handlingsrommet er å finne i partipolitiske skillelinjer i andre spørsmål enn kommune-stat forholdet. Lokale tilpasningers fortrinn har få energiske talspersoner – verken blant velgerne, lokalpolitikere eller stortingspolitikere. Den politiske dagsorden domineres derfor av høyre-venstredimensjonen. Nasjonal partikonkurranse kan spille seg fritt ut – på den ene siden venstresidens reguleringsiver og ambisjoner om bedre offentlige tjenester, og på den andre siden høyrepartienes motstand mot ytterligere skatter og motvilje mot flere offentlige forpliktelser.

Bør lokaldemokratiet gis konstitusjonell beskyttelse?

I motsetning til de andre nordiske landene har kommunalt selvstyre ingen plass i den norske grunnloven. Forslag om grunnlovsfesting er fremmet flere ganger, men har ikke oppnådd tilstrekkelig flertall i Stortinget. Spørsmålet ble sist diskutert av valglovkommissjonen (NOU 2001:3). Flertallet i kommisjonen foreslo en grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret. Begrunnelsen var i hovedsak symbolsk, at lokalt selvstyre er en del av verdigrunnlaget for det norske styringssystemet. Dessuten viste flertallet til Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre (15. oktober 1985) som anbefaler at prinsippet om lokalt selvstyre nedfelles som en del av konstitusjonen. Mindretallet i utvalget gikk imot dette forslaget, blant annet med den begrunnelse at lokalt selvstyre har en hevdvunnen plass i det norske demokratiet, og at det uansett "...vil være slik at Stortinget, gjennom sine vedtak, trekker opp overordnet nasjonal politikk og legger rammene for utøvelse av lokal politikk, og kommunal virksomhet" (NOU 2001:3, kapittel 7.1.2). Mindretallet anså grunnlovsfesting unødvendig som symbolsk markering, og som en ineffektiv skranke for Stortingets politikktutforming.²⁵

Kommuneinstitusjonen krever nasjonale rammer og kontroll for å sikre at lokaldemokratiet fungerer etter sin hensikt. Men i dette kan det ligge en kime til sentralistisk "drift" slik vi har analysert foran.²⁶ En symbolsk grunnlovsbestemmelse vil neppe ha realpolitiske effekter, og vi bør derfor stille det mer generelle spørsmålet: Under hvilke konstitusjonelle betingelser kan lokaldemokratiet motstå en tendens til sterkere statlig styring?

Lokal representasjon i nasjonalforsamlingen?

Den norske valgordningen legger i prinsippet opp til at folkevalgte til nasjonalforsamlingen skal representere sine distrikter (se Grunnlovens §57²⁷). Representanter med lokal forankring skal "infiltrere" Stortinget – og

²⁵ Regjeringen valgte å følge mindretallets forslag, og foreslo ingen grunnlovsfestning av lokalt selvstyre i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

²⁶ Markedet er en institusjon som forutsetter statlig kontroll for å beskytte konkurransen mot etablering av monopoler og utøvelse av privat markedsmakt. Samtidig kan en sterk stat bli en trussel mot den institusjon den er satt til å beskytte – den kan falle for fristelsen til å konfiskere borgernes eiendom og inntekt (for videre diskusjon, se Qian og Weingast 1997).

²⁷ "§ 57. Det Antal Storthingsrepræsentanter, som bliver at vælge, bestemmes til 169. Riget inddeles i 19 Valgdistrikter. 150 af Storthingsrepræsentanterne blive at vælge som Distriktsrepræsentanter og de øvrige 19 som Udjævningsrepræsentanter."

hvis representanten undergraver lokaldemokratiet kan hun tilbakekalles.²⁸ Analysen foran viser at resonnementet ikke er holdbart, og at partienes konkurranse om velgeroppslutning ikke gir en noen sterk beskyttelse mot sentralisering. Tolkningen kan oppsummeres slik:

For det første er det partiene og partigruppene som dominerer politikkutformingen i Stortinget – ikke enkeltrepresentanter. Noe av dette skyldes valgordningen, der de nasjonale partiene søker velgeroppslutning i valgdistrikter med flere mandater. Partiene bygger sitt renommé og sin politiske troverdighet gjennom å samordne politikken på tvers av valgdistriktene. Distriktsrepresentantene må derfor innordne seg partigruppens disiplin. Dette gjør det vanskeligere for lokale representantene å organisere seg som flertallskoalisjoner i Stortinget for å hindre statlige pålegg til kommunene. Sentralistiske partiorganisasjoner svekker sjansen for lokal motstand mot statlig kontroll, og minsker representantenes mulighet til å opptre som forsvarere av spesifikt lokale preferanser (Riker 1975, for oversikt se McKay 2001). Selv stortingspolitikere med bakgrunn i kommunepolitikken blir ikke (fylkes)kommunenes agenter overfor statlige myndigheter – de er medlemmer av en partiorganisasjon med nasjonale mål.

For det andre domineres de politiske alternativene på Stortinget av partienes plassering på høyre-venstredimensjonen. Denne har relevans for partienes syn på statlig styring av kommunene. Men standpunktene er avledet fra synet på offentlig sektors størrelse og skatthenivå – høyresiden ønsker et mer avgrenset offentlig ansvar og er derfor mindre interessert i å pålegge kommunene oppgaver. Å stemme på høyresiden blir ikke først og fremst et prinsipielt forsvar for lokaldemokratiet, det blir et forsvar for lave skatter og et begrenset offentlig engasjement. Sett fra høyresiden er ønsket å begrense kommunenes mulighet til å øke sitt engasjement, eksempelvis ved å begrense kommunenes skattegrunnlag og/eller skattesatsene. Kort sagt, det er uklart hvordan velgerne kan bruke tilbakekallingsretten for å hevde lokaldemokratiets verdier.

For det tredje er det vanskelig å se at velgerkontrollen kan få avgjørende beskyttelseeffekt for lokaldemokratiet selv med andre valgordninger. Velgerne har ikke kunnskap til å vurdere om staten er i en bedre posisjon til å ta ansvar for et politikkområde enn kommunen. Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune er i utgangspunktet kompleks og uoversiktlig. Den jevne borger har neppe en innsikt i forvaltningssystemet som tilser at partikonkurranse og retrospektiv stemmegivning kan være et effektivt

²⁸ Bednar (2001) peker på at dette var et grunnleggende argument i Madisons forsvar for den amerikanske føderale konstitusjonen.

forsvar for lokaldemokratiet (se for eksempel Ferejohn og Weingast 1997:31–).

En grunnlovsbestemt ansvars- og myndighetsfordeling?

En konstitusjon må beskrive hvilke myndighetsorganer som skal regjere, og hvilke oppgaver og mandat disse skal ha. Det kan skrives konstitusjonelle regler som går lenger enn å fastslå kommunalt selvstyre og demokrati som en politisk verdi. Konstitusjonen kan bestemme at kommunene skal ha eksklusiv rett til å ivareta visse oppgaver for borgerne, og myndighet til å finansiere disse ved å fastsette lokale skatter. Bestemte politikkområder defineres som et eksklusivt ansvar for lokalnivået mens andre reserveres for det statlige sentrale nivået. I prinsippet kan hvert nivå gis adgang til å gjennomføre en politikk uten at det andre styringsnivået kan nedlegge veto.

Flere føderale systemer har definert særskilte oppgaver og myndigheter til de sentrale og de lokale nivåene. Et eksempel er USA. Konstitusjonen gir en kort og spesifikk liste over funksjoner som skal ivaretas av det føderale nivået. Inntil 1930-tallet forhindret dette at det føderale nivået intervenserte i delstatenes og øvrige lokalnivåers oppgaveløsning.²⁹ Konstitusjonen ble imidlertid gjenstand for en ny rettslig tolkning som åpnet for et videre føderalt ansvar, som også innebar betydelig intervensjon i lokalnivåenes oppgaveløsning. Forbundsrepublikken Tysklands grunnlov av 1949 skulle gi delstatene en grunnlovsfestet beskyttelse. Konstitusjonen tilordnet delstatene et spesielt skattegrunnlag. Dette har imidlertid ikke forhindret en sterk føderal kontroll over alle viktige inntektskilder (Blankart 2000). En tilsvarende utvikling har skjedd i Canada. Finansieringen av provinsene har gradvis blitt mer sentralisert, og kjennetegnes blant annet ved en sterk harmonisering av skatterater (Grossman og West 1994).

Disse eksemplene tyder på at grunnlovsfestet ansvarsfordeling *i seg selv* ikke gir noen sterk garanti mot sentralisering (se også Bednar, Eskridge og Ferejohn, 2001:229). Den underliggende forklaringen er trolig enkel: I et

²⁹ North og Weingast (1989) beskriver hvordan en "balanseregel" ivaretok de amerikanske delstatenes handlefrihet på 1800-tallet. Det såkalte Missouri-kompromisset i 1818 ga sør- og nordstatene like mange representanter i Senatet. Hver region fikk dermed vetorett overfor forslag som gikk imot egne interesser. En rekke kriser demonstrerte at regionale aktører kunne bruke den nasjonale regjeringen til å fremme egne interesser. Nordstatene hadde flertall i Representantenes Hus, og det ble her gjentatte ganger fremmet forslag om avvikling av slaveriet. Sørstatene kunne blokkere forslagene gjennom sin vetorett i Senatet. Balanseregelen ble derfor en institusjonell mekanisme for opprettholdelse av delstatenes autonomi innenfor rammen av den amerikanske føderasjonen.

velutviklet politisk system – og særlig der lokalnivået har ansvar for omfattende velferdsoppgaver – er det neppe mulig å tilordne ulike styringsnivåer klart avgrensede ansvars- og myndighetsområder. Kjennetegnet ved dagens "multi-level governance" er samspill og avhengighet mellom styringsnivåene. Vedtatt politikk på ett styringsnivå vil ha konsekvenser for evnen til å nå politiske mål på andre nivåer – og med den konsekvens at velgerne vanskelig vet hvilket styringsnivå de bør holde ansvarlig (se Rose-Ackerman 1981). I en situasjon med sterk gjensidig avhengighet kan domstoler vanskelig håndheve rettslige standarder slik at lokalnivået opprettholder eksklusive oppgaver og myndigheter.

En utvidet maktfordeling?

Føderalisme defineres gjerne som et forvaltningssystem med en konstitusjonelt beskrevet arbeidsdeling mellom styringsnivåene, og slik at delstatene har visse aktiviteter der det treffes endelige beslutninger (Riker 1975). Men som vi har sett, gir ikke denne typen konstitusjonelle spilleregler noen virksom beskyttelse mot sentral kontroll. Føderale systemer har imidlertid andre kjennetegn, spesielt et tokammer-system der det ene består av representanter fra delstatene ("strong bicameralism"), en konstitusjon som bare kan endres etter en omstendelig prosedyre og gjennom tilslutning fra kvalifiserte flertall, og en høyesterett eller forfatningsdomstol som skal beskytte konstitusjonen. Spørsmålet er om disse "assosierte karakteristika" bidrar til opprettholdelse av den grunnleggende (føderale) arbeidsdeling mellom styringsnivåene.

Bednar, Eskridge og Ferejohn (2001) formulerer spørsmålet om konstitusjonell design som avveining mellom sentrifugale og sentripetale tendenser: Konstitusjonen skal gi sentralmakten tilstrekkelig sentral styringskraft, men ikke så sterk myndighet at det desentraliserte demokrati innskrenkes for sterkt. På grunnlag av en gjennomgang av historiske eksperimenter i Storbritannia, USA og Canada, finner de at fragmentering av styringsmakten på nasjonalt plan vil begrense tendensen til at sentralmakten invaderer lokalnivået. Fragmentering kan ivaretas på to måter. En mulighet er at valgsystemet gjør det vanskelig å etablere enhetlige og disiplinerte politiske partier, slik at hver representant ivaretar interessene til sitt distrikt eller sin kommune. En annen mulighet er en formell deling av makt mellom vetospillere, det vil si domstoler og uavhengig valgte folkevalgte myndigheter. En kan forvente at to-kammersystemer vil pålegge delstatene (kommunene) færre bindinger enn ett-kammersystemer – altså at enhetsstater er mer utsatte for en sentraliseringsdrift enn føderale (to-kammer)

systemer (se også Tsebelis 2002:141–). Dette resultatet synes også i tråd med kvantitative studier av flere land (Lijphart 1999:188–).³⁰

Likhetsverdier, statskupp og sentraliseringsparadoks

Den tradisjonelle forklaring på økende statlig styring er integrasjonen av velferdskommunen i den nasjonale velferdspolitikken. Likhets, solidaritet og geografisk utjamning har blitt bevisst prioritert på bekostning av lokal politisk handlingsfrihet. Homplands alternativ er den rike stat som gradvis har invadert lokalpolitikken med reformer og tilskuddsordninger. Problemet med den første forklaringen er at den er for overfladisk – den spør ikke hvordan velgerne oppfatter partienes posisjoner innenfor de rammer som politiske institusjoner setter. Problemet med den andre forklaringen er at den er for spesifikk – sentraliseringstrenden observeres også i land der statsmakten *ikke* har en overveldende økonomiske slagkraft.

Den mer grunnleggende forklaring på statskuppet ligger i sentraliseringsparadokset. Nasjonale politiske partier burde vinne velgeroppslutning ved å forfekte desentralisering og lokaldemokrati. Minst en forutsetning i denne modellen er ikke oppfylt – velgerne mangler informasjon om desentraliseringens gevinster. Statlige reformmakere møter derfor svake protester fra lokalpolitikken, og vårt parlamentariske system har heller ingen vetospillere som kan blokkere begrensninger i lokalt selvstyre. Slik kan statlige kuppere gradvis vinne lokalpolitisk terreng uten å møte nevneverdig motstand.

³⁰ Lijphart etablerer en indeks for 36 demokratier etter grad av føderalisme og desentralisering. Her klassifiseres de nordiske landene som desentraliserte enhetsstater, mens Storbritannia klassifiseres som en sentralisert enhetsstat. Alle formelt føderale land har et to-kammer system. Lijphart påviser også en sterk positiv korrelasjon mellom indeksen for desentralisering-føderalisme og to-kammersystemer ($r=0,65$), hvor krevende det er å endre konstitusjonen ($r=0,54$), og adgangen for domstolene til å omstøte lovvedtak som grunnlovsstridige ($r=0,48$) (Lijphart 1999:214–215, 244).

Referanser

Bednar, J. 2001. Federalism, Judicial Independence, and the Power of Precedent, *Paper*, Department of Political Science, University of Michigan, se <http://personal.www.umich.edu/~jbednar/WIP/prec.doc>

Bednar, J. W.N. Eskridge and J. Ferejohn. 2001. A Political Theory of Federalism. In Ferejohn J., J. Riley and J. N. Rakove (eds.) *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press.

Blankart, C.B. 2000. The Process of Government Centralization: A Constitutional View. *Constitutional Political Economy*, 11:27–39

Borge, L.-E. 1995. Economic and political determinants of fee income in Norwegian Local Government. *Public Choice*, 83:353–373.

Borge, L.E. 2000. Forholdet mellom staten og kommunesektoren: Er konsultasjoner veien å gå? *Sosialøkonomen*, 54 (4):17–31.

Borge, L.-E. and J. Rattsø. 1999. Local Government Resource Use under a Centralised System of Financing: The Case of Norway. *Local Government Studies*, 25:35–54.

Bjørklund, T. og J. Saglie. 2000. *Lokalvalget i 1999. Rekordhøy og rekordlav deltagelse*. Rapport 12:2000. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Carlsen, F. 1998. Central regulation of local authorities. *Public Finance Review* 26:304–326.

Cremer, J. and T.R. Palfrey. 2000. Federal Mandates by Popular Demand. *Journal of Political Economy*, 108:905–927.

Econ 2003. *Statskuppet – scenarier for kommune-Norge*. Oslo: Econ. (Foredrag ved Jonas Gahr Støre, Geir Lunde og Anne Nafstad Lyftingsmo, se <http://www.ks.no/upload/13190/ECONs%20scenarie%20Hamar%200509021.ppt>).

Ferejohn, J. 1994. Incumbent Performance and Electoral Control. In Persson, T. and G. Tabellini (eds.) *Monetary and Fiscal Policy. Volume 2: Politics*, Mass.: The MIT Press.

Ferejohn, J. and B.R. Weingast. 1997. *The New Federalism. Can the States be Trusted?* Stanford: Stanford University, Hoover Institution Press.

Fimreite, A. L. og Y. Flo 2002. Den besværlige lokalpolitikken. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 19 (3):310–321.

Fimreite, A. L., Y. Flo og T. Tranvik. 2002. *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv.* Rapportserien, nr. 50. Oslo: Makt og demokratiutredningen/Unipub.

Grossman, P.J. and E.G. West. 1994. Federalism and the Growth of Government Revisited. *Public Choice* 79:19–34

Grønlie, T. 1987. Velferdskommune og utjevningsstat. 1945–1970. I Næss, H. E. et al. (red.) *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år.* Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, T. P. 2000. Er det staten som skaper ulikhet? I Offerdal, A. og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer.* Oslo: Kommuneforlaget.

Hagen, T. P. og R. Sørensen. 2001. *Kommunal organisering.* Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, T. S. Hovik og J. E. Klausen. 2000. *Stortinget som lokalpolitisk aktør.* NIBRs Pluss-serie 3-2000. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Hansen, T. and J. E. Klausen. 2002. Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies*, 28 (4):47–66.

Helland, L. 1998. Antony Downs og tilbakekallingsretten. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 14:331–352.

Helland, L. 2000. *Grenser for segmentering? Modellresonnementer og empiri.* Rapport nr. 14, Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Universitetet i Oslo.

Hernes, G. 1984. Segmentering og samordning. I Berg, O. og A. Underdal (red.): *Fra valg til vedtak.* Oslo: Aschehoug.

- Inman, R.P. 1988. Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order. In H. Rosen (ed.): *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Inman, R. and D. Rubinfeld. 1997. *The political economy of federalism, in Mueller, D.C. Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kjellberg, F. 1988. Reformprosessen – autonomi eller integrasjon?. I Kjellberg, F. (red.): *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommuner og stat*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kuhnle, S. og L. Solheim. 1991. *Velferdsstaten – vekst og omstilling*. Oslo: Tano.
- Krehbiel, K. 1991. *Information and Legislative Organization*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Martinussen, P. E. 2004. Government performance and political accountability at sub-national level: the electoral fate of local incumbents in Norway. *Scandinavian Political Studies*, forthcoming.
- McKay, D. 2001. William Riker on Federalism. Sometimes Wrong But More Right Than Anyone Else, *Paper* before William H. Riker Conference on Constitutions, Voting and Democracy, Washington University, St Louis, 7.-8.12.2001.
- Monkerud, L. 2003. *Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003*. Discussion Paper 3/2003. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- North, D. and B.R. Weigast. 1989. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *Journal of Economic History*, 49:803–832.
- NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Oates, W.E. 1999. An Essay of Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37:1120–1149.

Persson, T. and G. Tabellini. 2000. *Political Economics. Explaining Public Policy*, Cambridge, Mass.: The MIT Press

Persson, T. and G. Tabellini. 2002. Political Economics and Public Finance, in Auerbach, A.J. and Feldstein, M. (ed) *Handbook of Public Economics*. Vol.3 Amsterdam: Elsevier Science.

Qian, Y. and Weingast, B.R. 1997. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11:83–92.

Rattsø, J. and R.J. Sørensen. 1998. Local governments integrated in a welfare state: A review of Norwegian local government performance. In Rattsø, J. (ed.) *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*. Celtenham: Edward Elgar.

Riker, W. 1975. Federalism, In F. Greenstein og N.W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*. Reading Mass: Addison-Wesley.

Riksrevisjonen. 1999. Dokument nr. 3:5 (1999–2000): Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene. Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen. 2003. Dokument nr. 3:8 (2002–2003): Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene. Oslo: Riksrevisjonen.

Rose-Ackerman, S. 1981. Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic, *Journal of Political Economy* 89:152–165

Rudlang, H. 1996. *Undersøkelse om folks forhold til kommunen – 1996. Dokumentasjonsrapport*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. SSB Notat 1996/22.

Tsebelis, G. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Princeton University Press.

Weitzman, M.L. 1974. Prices vs. Quantities, *Review of Economic Studies*, 41:477–491.

Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle. 2003. *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.

Øyangen, I. 2000. *Lokalvalgsundersøkelsen 1999. Dokumentasjonsrapport*. SSB Notat 2000/11. Oslo: Statistisk sentralbyrå.