

Sentraliseringsparadokset

Hvorfor staten overtar styringen fra kommunene

RUNE J. SØRENSEN

rune.sorensen@bi.no

SIGNY IRENE VABO

signy.vabo@oks.hio.no

Abstract

THE PARADOX OF CENTRALIZATION:
WHY NATIONAL GOVERNMENT INTER-
VENES IN LOCAL GOVERNMENT

Most democratic systems, including that of Norway, are based on geographical representation. While national regulation of local government is likely to reduce welfare for sections of the electorate, it is assumed that members of the national assembly protect the autonomy of local government. Recent developments indicate otherwise. In the Norwegian case, central authorities maintain strict control over local tax rates; they require local governments to implement more national minimum standards and to comply with an increasing number of legal entitlements to local services. This is the centralization paradox addressed in

the current article. The puzzle is explained by lack of voter information. Voters prefer centralization when they are uncertain about the outcome of local policies. The model leads to a number of testable predictions. Voter uncertainty means that decentralization gains are ignored in parliamentary discussions on service standardization. Political conflicts on centralization follow the traditional left-right conflict. Tax regulation is a way of redistributing revenues to peripheral regions. The Labour Party, in particular, has its electoral base in low-revenue districts, and uses grants rather than taxes to finance local government. Centralized control over taxes is part of this scheme.

Keywords

- central government regulation
- local government
- tax regulation

I NORGE er omfanget av statlige reguleringer, standardkrav og rettigheter økende (se for eksempel Fimreite, Flo & Tranvik 2002; Østerud, Engelstad & Selle 2003). At norske kommuner har liten eller ingen mulighet til å bestemme sine inntekter gjennom fastsettelse av lokale skatter, er i og for seg ingen nyhet – staten har hatt kontrollen over kommunenes inntektsside i mesteparten av etterkrigstiden. Det er likevel interessant at den tiltagende sentraliseringen vi nå opplever ikke er et særegent norsk fenomen. Statlige (eller føderale) myndigheter har festet et strammere grep på lokalpolitikken i en lang rekke land, eksempelvis Canada og Tyskland (se f.eks. Inman 1988; Inman & Rubinfeld 1997:47–48; Oates 1999:1126–1129). Diskusjonen om kommunal handlefrihet har også sterke paralleller til USA, spesielt spørsmålet om sentrale pålegg som forutsettes finansiert med lokal finansiering («unfunded mandates», se f.eks. Ferejohn & Weingast 1997). Men *hvorfor* har dette skjedd? Hvorfor ser vi en slik politisk entusiasme for sentralisert kontroll? Hvorfor har de nasjonale politikere og partier valgt å «kuppe» kommunesektoren i Norge (Econ 2003)?

Den tradisjonelle forklaringen på dette fenomenet i norsk sammenheng er ekspansjonen i offentlig tjenesteyting, kombinert med en sterk ideologisk vektlegging av likhetshensyn. Der enkeltkommuner før siste verdenskrig gikk i bresjen for en lokalt utviklet velferdspolitik, er utviklingen i etterkrigstiden drevet frem av velferdsstatens vekst (Grønlie 1987; Borge & Rattsø 1999; Hagen & Sørensen 2001: kapittel 10; Fimreite & Flo 2002). Integrasjon av kommunale velferdstjenester i statlig politikk er den røde tråden i utviklingen av forholdet mellom det lokale og det sentrale forvaltningsnivået (Kjellberg 1988). Velferdsstaten er et nasjonalt prosjekt med det formål å sikre alle likeverdige offentlige tjenester og levekår uavhengig av bosted. I norsk kommuneforskning har mange vært opptatt av politiske verdier og ideologi – spesielt av 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 & Solheim 1991; Hansen & Klausen

Artikkelen er skrevet som en del av prosjektet «Nye modeller for organisering av kommunal og statlig sektor. Rettighetskommunen, minimumskommunen, bestillerkommunen og storkommunen» under programmet «Forskning for formyelse av offentlig sektor» (FIFOS) i Norges forskningsråd. Takk til Leif Helland og redaktørene for viktig kritikk og gode forslag. Takk også til Lars Chr. Monkerud som har bidratt med forskningsassistanse – så vel til rettelegging som analyse av komplekse data, til Morten Fjeldstad for kommentarer og til Tore Abrahamsen for språklig gjennomgang av manuskriptet.

2002). I denne tradisjonen har statlig regulering ofte fått en velvillig behandling. Også Makt- og demokratiutredningen studerer statlig styring av kommunesektoren. Utredningen betoner flere lovfestede rettigheter og sterkere vektlegging av likhetshensyn (og brukerhensyn, se s. 111) som en trussel mot lokaldemokratiet (Østerud et al.: kapittel 6).

Heroiske formuleringer om utbygging av velferdsstaten og vektlegging av geografisk likhet kan nok legitimere en politikk for nasjonal standardisering. Som teoretisk forklaring er imidlertid tolkningen ufullstendig. Den svarer ikke på *hvorfor* likhetshensynet (eventuelt) har fått gjennomslag på bekostning av lokalt demokrati.

Vårt teoretiske utgangspunkt er de politiske partienes konkurranse om velgeroppslutning i en valgordning med geografisk representasjon. Lokale og nasjonale partier rivaliserer om velgeroppslutning, og prioriteringer kan enten foretas av kommunene eller av statlige myndigheter. Desentraliseringsgevinster kan høstes ved at offentlige oppgaver legges til folkevalgte organer på kommunalt nivå. Dermed vil politiske prioriteringer harmonere med den politikken de lokale velgerne ønsker (såkalt «fiskal føderalisme», se f.eks. Oates 1999). Konkurrerende politikere eller partier vil derfor gå inn for en høy grad av kommunal autonomi. *Sentraliseringsparadokset* ligger i at vi observerer det motsatte av det denne teorien predikerer. For å forklare sentralisering må derfor en eller flere av forutsetningene i resonnetet modifiseres – slik vi skal gjøre i denne artikkelen.

Våre empiriske illustrasjoner er basert på data om velgernes¹ så vel som nasjonale,² fylkeskommunale og kommunale politikeres³ syn på lokaldemokratiet. Vi har også analysert innholdet i utvalgte debatter i Stortinget og Odelstinget. I tillegg presenteres en reanalyse av et aktuelt forskningsbidrag (Martinussen 2004).⁴

SENTRALISERINGS PARADOKSET

La oss anta at borgerne kun har interesser i «materieell politikk», og at prinsipielle syn på verdien av lokalt selvstyre ikke har betydning for deres stemmegivning. Velgerne har kun interesser i tjenestetilbudet i egen kommune. Vi forutsetter et politisk system med to nivåer, her omtalt som det statlige nivået og kommunenivået. I modellen antas at borgerne kan øve velgerinnflytelse på begge nivåer, og vi tar utgangspunkt i fem antagelser som ikke nødvendigvis burde tilsi et stort omfang av statlig regulering:

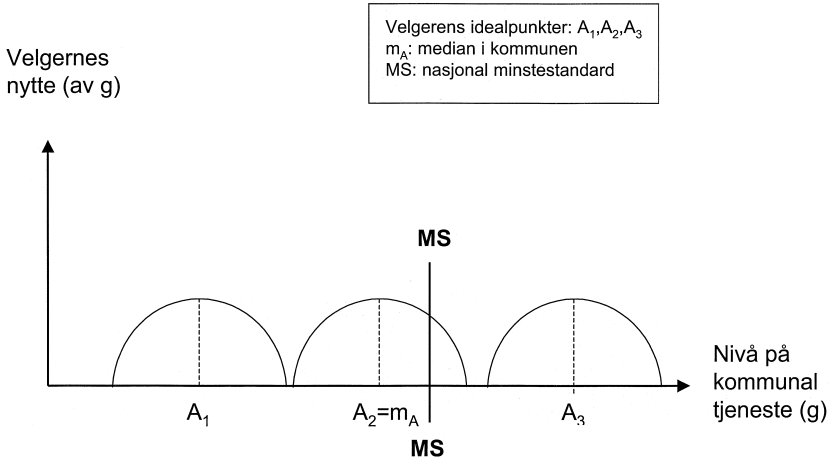
- *Kommunene tilbyr lokalt kollektive goder.* Slike må forbrukes i like kvanta av alle i en kommune. Typiske eksempler på dette er infrastruktur og fysisk planlegging. Slike goder kan tilbys i ulikt omfang i forskjellige kommuner, og de er derfor en klassisk begrunnelse for kommuner. Vi skal også diskutere implikasjoner av at kommunene tilbyr individuelle velferdstjenester (omsorg, helse, utdanning). Individuelle rettigheter er kun relevante for individuelle goder, og rettigheter forutsetter rett til en viss standard for det aktuelle godet.
- *Staten benytter minstestandarder* for å påvirke nivået på det lokale kollektive godet. Vi får imidlertid analoge resultater når vi introduserer maksimalstandarder. I mange tilfeller vil såkalt øremerkede tilskudd ha samme effekt som minstestandarder, og statlig begrenning av kommunenes beskatningsrett innebærer en maksimalstandard.
- *Kommunale tjenester finansieres med lokal beskatning.* Borgerne foretar da en avveining mellom offentlig forbruk og skattenivå, og borgerenes preferanser kan representeres ved et idealpunkt for lokalt kollektive goder. Når kommunale tjenester også finansieres ved statlige overføringer, vil posisjonen for idealpunktene bli endret. At overføringer induserer skift i idealpunktene, har viktige implikasjoner for forståelsen av statlig regulering.
- *Vedtak treffes ved flertallsvoteringer på kommunalt og statlig nivå.* Det teoretiske resonnementet utvikles imidlertid for et representativt demokrati med valg av representanter til lokale og nasjonale forsamlinger, og omfatter også politiske partier.
- *Modellen forutsetter et «perfekt demokrati»* i den forstand at flertallsvedtak leder til utfall i tråd med medianvelgerens idealpunkt. Vi skal også se på avvik fra denne antagelsen.

NÅR VELGERNE HAR PERFEKT INFORMASJON Anta at en nasjonal *minstestandard* foreslås innført. Etter at standarden er innført, må alle kommuner tilby et omfang av tjenesten som er minst like høyt som standardkravet. La oss først tenke oss at beslutninger tas i to folkeavstemninger, først en nasjonal votering som fastsetter minstestandarden, og deretter en lokal avstemning om de lokale prioriteringene. Prosessen kan beskrives slik:

- Periode 1: Det avholdes en folkeavstemning om nivået på en minstes-

tandard for landet som helhet. Idealpunktet for den nasjonale medianvelgeren blir bestemmende for minstestandarden.

- Periode 2: Gitt den vedtatte nasjonale minstestandarden, fastsettes kommunens tjenestetilbud som en lokal folkeavstemning. Hvis standarden ikke er bindende for kommunens prioriteringer,⁵ blir utfallet som den lokale medianvelgerens idealpunkt. Hvis standarden er bindende for kommunen, blir utfallet lik standarden.



FIGUR 1. Idealpunkter for velgerpreferanser i en kommune

Figur 1 illustrerer situasjonen i en kommune med tre velgere. Velgernes preferanser er definert ved idealpunkter for nivået på et enkelt lokalt kollektivt gode som skal tilbys i et omfang g . Jo nærmere tilbudet av godet ligger velgerens idealpunkt, desto høyere velferd oppnås. Idealpunktene til de tre velgerne er markert i figuren ved punktene A_1 , A_2 og A_3 . Medianutfallet i kommunen svarer til idealpunktet A_2 . MS er den nasjonale minstestandarden. I den lokale folkeavstemningen (i periode 2) vil velgerne stemme for forslag som ligger nærmest eget idealpunkt. Hvis minstestandarden er høyere enn den lokale medianvelgerens idealpunkt (som i figur 1), vil utfallet bli minstestandarden. Er minstestandarden lavere enn idealpunktet til lokal medianvelger, vil den lokale medianen bli vedtatt i den lokale folkeavstemningen. Når velgerne stemmer i den nasjonale folkeavstemningen (i periode 1), kjenner de til den etterfølgende lokale avstemningen.

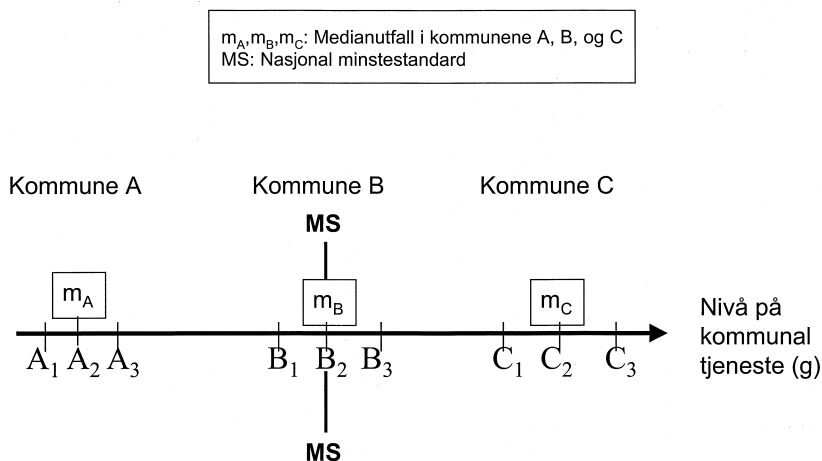
Anta først at den lokale medianen m_A er kjent for velgerne i den enkelte kommune. Vi betrakter så situasjonen i en tilfeldig kommune der det skal avholdes folkeavstemning om en nasjonal minstestandard. Vi skiller mellom to typer situasjoner:

- Anta at det foreligger forslag om en minstestandard som påvirker kommunens prioriteringer for denne kommunen ($MS > m_A$). Merk at dette er tilfellet i figur 1. Det vil alltid være flere velgere som taper enn som vinner på dette. I figur 1 vil både A_1 og A_2 stemme imot forslaget til minstestandard, mens A_3 vil stemme for forslaget.
- Anta at det foreligger forslag om en nasjonal minstestandard som ikke påvirker kommunens prioriteringer ($MS > m_A$). Dette er ikke tilfellet i figur 1. Velgerne i disse kommunene er indifferente til forslaget. De stemmer derfor for/imot minstestandarden med en sannsynlighet på 0,5, eller de lar være å delta i folkeavstemningen. Men standarden kan selvsagt være bindende for en eller flere andre kommuner. Hvis minstestandarden er bindende for minst én kommune, vil flertallet stemme imot forslaget, og dermed vil forslaget ikke oppnå flertall i landet som helhet.

Gitt at den lokale medianen er kjent for velgerne i egen kommune, vil forslag om en minstestandard som påvirker prioriteringen for minst én kommune *ikke* oppnå flertall i en nasjonal folkeavstemning. I et velfungerende demokrati ville en ikke forvente sterk sentral styring av kommunene. Men det er altså sentralisering vi observerer. Dette er sentraliseringsparadokset.

ET IMPERFEKT LOKALDEMOKRATI? Figur 2 generaliserer situasjonen til tre kommuner: A, B og C. Som i figur 1 representerer idealpunktene preferanser for omfanget av en offentlig tjeneste (g). Velgerne A_1 , A_2 og A_3 bor som før i kommune A, og de 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.

Når vi forutsetter et «perfekt» lokaldemokrati, vil den lokale partikonkurransen lede til en politikk der medianvelgerne A_2 , B_2 og C_2 får gjennomslag for sine idealpunkter. Dette er ikke nødvendigvis en realistisk antagelse.⁶ Kanskje er det velstående borgere som vrir kommunens



FIGUR 2. Idealpunkter for velgerpreferanser i tre kommuner

politikk til sin fordel – i retning av lave skatter, avgifter og et svakt utbygd tjenestetilbud? Eller kanskje lokalpolitikkerne iverksetter en politikk som gir høyere kommunalt forbruk enn medianvelgeren ønsker? Anta at det siste er tilfellet, og at velgerne A_3 , B_3 og C_3 får sine idealpunkter akseptert som kommunal politikk. Velgerne kan se seg tjent med bestemte begrensninger i lokal handlefrihet. De kan *delegere* kontrollen med kommunen til statlige myndigheter som kan definere individuelle rettigheter til tjenestene, fastsette nasjonale kvalitetskrav til tjenestene, eller – som er relevant her – sette en maksimumsstandard for det kommunale tjenestetilbudet definert ved en øvre grense for den lokale skatteinnkreving.⁷

Anta at det foreslås en nasjonal maksimumsstandard som svarer til den nasjonale medianløsningen $m_B=B_2$. Gir dette en velferdsgevinst for velgerne? Kommune A berøres ikke av maksimumsstandard. Velgerne B_1 og B_2 kommer bedre ut, mens B_3 naturlig nok taper på maksimumsstandard. I kommune C vil C_3 selvsagt tape på standardiseringen, mens situasjonen er ubestemt for C_1 og C_2 . Hvis disse idealpunktene er lokalisert nærmere B_2 enn C_3 , vinner de på standardkravet, og det er flest velgere som tjener på at myndighetene «korrigerer lokaldemokratiet». Men situasjonen kan også være at velgerflertallet i kommune C taper på maksimalstandard. Lokaliseringen av idealpunkter vil bestemme om et nasjonalt standardkrav vil forverre eller forbedre situa-

sjonen (definert ved hvor mange som vinner/taper) sammenlignet med den imperfekte lokale løsningen. Det er derfor usikkert om systematiske skjevheter i lokaldemokratiet betyr at det er flertall for nasjonale reguleringer.

NÅR VELGERNE ER UVITENDE OM ANDRE VELGERES PREFERANSER (CRÉMER-PALFREY-MODELLEN) La oss forutsette at velgerne kun kjenner til sitt eget idealpunkt. De har *ikke* spesifikk informasjon om preferansene til andre velgere, heller ikke preferansene til andre velgere i egen kommune (Crémer & Palfrey 2000). Vi betegner medianutfallet i kommune A med m_A (se figur 1), og idealpunktet til en tilfeldig velger betegnes med t . Når det antas at andre velgeres preferanser er ukjente, er også posisjonen for den lokale medianen m_A ukjent. Fordi velgeren ikke vet om $t > m_A$, $t < m_A$ eller $t = m_A$, skal vi analysere periode 1 (ved den nasjonale folkeavstemningen) i hver av disse situasjonene.

- Anta først at $t > m_A$, slik at velgeren ønsker et *høyere* kommunalt tjenestetilbud enn den lokale medianen. Da foretrekker velgeren en nasjonal minstestandard som ligger så nær eget idealpunkt som mulig, og han vil stemme for de forslag til MS som ligger nærmest eget idealpunkt.
- Anta så at $t < m_A$, men det er altså ukjent hvor mye *lavere* enn den lokale medianen eget idealpunkt ligger. I dette tilfellet er velgeren kun opptatt av at minstestandarden skal være lavere enn den lokale medianen, altså at $MS < m_A$. Vi kan skille mellom to tilfeller: Dersom $MS > m$ binder standarden kommunen, og velgeren bør stemme på forslag til MS som ligger nærmest mulig eget idealpunkt t . Dersom $MS < m_A$ påvirker ikke standarden prioriteringen, og velgeren kan like godt stemme på de forslag til minstestandarder som ligger nærmest eget idealpunkt.
- Dersom $t = m_A$ vil velgeren uansett komme best ut ved å stemme for t .

I den nasjonale avstemningen (periode 1) stemmer velgerne på det forslag til minstestandard som ligger nærmest eget idealpunkt, noe som leder til at *idealpunktet til den nasjonale medianvelgeren blir bestemmende for minstestandarden*. I den lokale avstemningen (periode 2) blir utfallet lik minstestandarden hvis $MS > m_A$, og utfallet blir lik den lokale medianen m_A dersom $MS < m_A$.

Basert på situasjonen i figur 2 får vi følgende utfall: I kommune C blir den lokale medianen bestemmende for tjenestetilbudet, slik at $g_C = m_C$; i kommune B er den lokale medianen identisk med den nasjonale medianen som fastsetter minstestandarden, slik at $g_B = m_B = MS$; i kommune A påvirker minstestandarden kommunens prioriteringer slik at $g_A = MS$. Legg merke til at velgerflertallet taper på innføringen av minstestandarden. Borgerne i kommune B og C berøres ikke, mens alle de tre innbyggerne i A får en reduksjon i velferden som følge av innføringen av minstestandarden. Hvis idealpunktet A_3 hadde ligget «nærmere» MS enn m_A ville denne velgeren få bedret velferd som følge av minstestandarden. Men likevel ville velgerflertallet i A tapt på standarden. Som allerede påpekt: når vi sammenligner lokale medianløsninger med en bindende minstestandard, vil det være flere velgere som taper på standardene enn som vinner på dem.

En tilsynelatende begrensning ved modellen er at den gjelder *minstestandarder*. Vi kan gjøre et helt tilsvarende resonnement for *maksimalstandarder*. Avhengig av velgernes kjennskap til de lokale medianløsningene, vil en bindende maksimalstandard bli forkastet eller bli fastsatt ut fra den nasjonale medianvelgerens idealpunkt. Den norske maksimalsatsen for kommunal inntekts- og formuesskatt kan oppfattes som en maksimumsregulering, fordi den begrenser kommunenes mulighet til å øke tjenestetilbudet til innbyggerne ut over et visst nivå.

Legg merke til at kommuner med «ekstreme» medianløsninger (sammenlignet med nasjonal median) vil bære et større velferdstap som følge av minstestandarder eller maksimalstandarder (se figur 2). Kommuner med lavt innbyggertall har oftere sterkt avvikende medianer fra kommuner med en stor befolkning. Dette har likevel ingen konsekvenser for utfallet av vootingsspillet; utfallet blir $MS = m_B$ uansett om m_A eller m_C ligger «langt fra» denne minstestandarden.

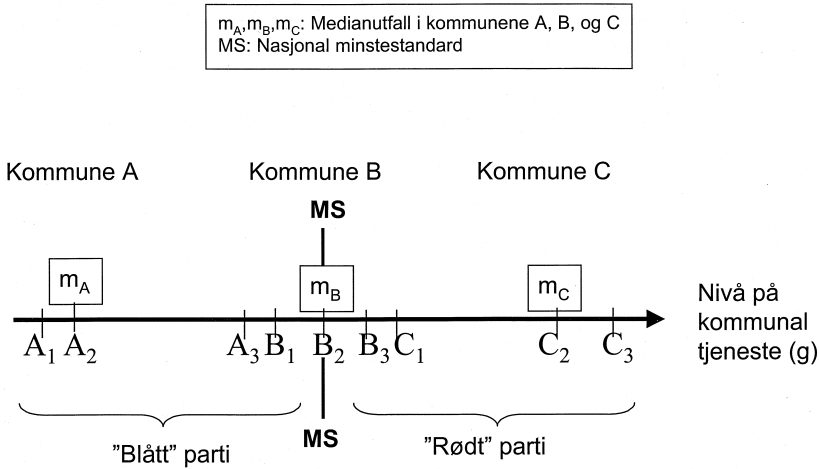
MINSTESTANDARDER MED REPRESENTATIVT DEMOKRATI En innvending mot resonnementet foran er at beslutninger om minstestandarder ikke tas gjennom folkeavstemninger, men fastsettes i folkevalgte organer basert på geografisk representasjon. Sett at hver av de tre kommunene i figur 2 er valgdistrikter som velger en representant til nasjonalforsamlingen. Denne består av tre enkeltrepresentanter, og anta at disse *ikke* er med-

lemmer av politiske partier med intern gruppedisiplin. Velgerne stemmer på kandidater som går inn for en politikk i tråd med eget idealpunkt, og hvert distrikt sender derfor representanter med idealpunkter som de lokale medianene m_A , m_B og m_C . Vi kan nå gjennomføre analoge resonnementer om hvordan disse representantene vil stemme over minstestandarder i nasjonalforsamlingen, gitt at representantene søker å ivareta velferden til velgerne i hjemdistriktet. Hvis de lokale medianutfallene er kjent, vil forslag om innføring av (bindende) minstestandarder ikke oppnå flertall, men dersom de ikke er kjent, vil preferansene til medianrepresentanten (m_B) bli bestemmende for minstestandarden.

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. Skattnivå og størrelsen på offentlig sektor er nær knyttet til høyre-venstre-aksen, og en kan derfor argumentere for at partiene vil sørge for at de enkelte representantene følger partilinjens i slike spørsmål. Anta derfor at beslutningsprosesser om en nasjonal minstestandard for en kommunal tjeneste kan beskrives på følgende måte:

- Periode 1: Hver velger annonserer sitt idealpunkt for nivået på et lokalt kollektivt gode.
- Periode 2: Det eksisterer to nasjonale politiske partier som begge tilbyr velgerne en minstestandard for dette godet.
- Periode 3: Velgerne stemmer på det partiet som tilbyr en standard som ligger nærmest eget idealpunkt.
- Periode 4: Det partiet som får flest stemmer i periode 3, vedtar den foreslåtte nasjonale standarden.
- Periode 5: Gitt standardkravet, fastsettes kommunens tjenestetilbud. Hvis standarden ikke påvirker kommunens prioritering, blir utfallet som den lokale medianvelgerens idealpunkt. Hvis standarden påvirker kommunens prioritering, blir utfallet lik minstestandarden.

Ut fra analysen foran innser vi at periode 3 er nøkkelen til forståelsen av utfallet. Se på situasjonen som er illustrert i figur 3.



FIGUR 3. Idealpunkter for velgerpreferanser i tre kommuner med to politiske partier (Blått og Rødt)

Anta først at velgerne *kjenner* posisjonen til de lokale medianene. Flertallet av velgerne vil alltid få redusert velferd som følge av enhver bindende minstestandard. I figur 3 er minstestandarden MS satt lik den nasjonale medianen. Bare velgerne i kommune A berøres av standarden, og to av de tre velgerne får redusert velferd sammenlignet med lokal mediantilpassning. La oss tenke oss at to politiske partier konkurrerer om velgeroppslutning, og at de på en troverdig måte kan foreslå hvilke som helst minstestandarder. De vil begge foreslå minstestandarder som ikke er bindende for noen kommune – i realiteten skrinlegge forslag om statlig regulering. I motsatt fall vil det konkurrerende partiet få oppslutning fra et flertall av velgerne. Anta så at velgerne *ikke* har kunnskap om posisjonen for de lokale medianene. I periode 3 vil velgerne stemme for forslag til minstestandarder i tråd med egne idealpunkter. I denne situasjonen vil partienes forslag til standard konvergere mot den nasjonale medianen, slik at $MS = m_B$.

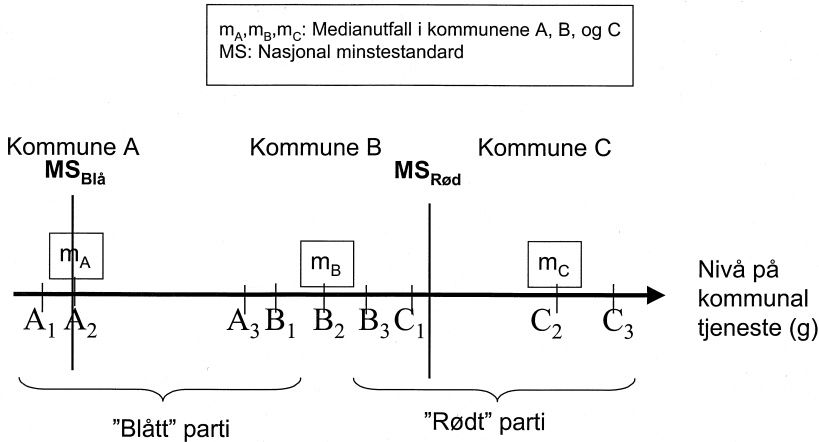
Legg merke til at forutsetningen om informasjon er vesentlig for resonnetet i figur 3. Med kunnskap om den lokale medianen vil to av velgerne i kommune A være motstandere av minstestandarden, og én vil være tilhenger av den. Det følger direkte at mindretallet i den berørte kommunen (A_3) vil foretrekke nasjonal regulering som «beskyttelse»

mot prioriteringene fra det lokale flertallet. Hvis MS var en nasjonal maksimalstandard, ville mindretallet i kommune C (C_3) foretrekke reguleringen for å forhindre at det lokale flertallet vedtok et høyt kommunalt forbruk finansiert med høye skatter. Men uten presis informasjon om posisjonen for den lokale medianen, vil ingen av velgerne være motstandere av en nasjonal minstestandard – selv om de i og for seg kunne ønske at den ble satt nærmere eget idealpunkt. Etter disse antagelsene vil vi ikke forvente (sterkt) avvikende syn på statlig regulering i kommunens flertall og mindretall.

Så langt har vi antatt at statlige reguleringer fastsettes i en såkalt Downsiansk partikonkurranse med to politiske partier. Selv om det ikke eksisterer en generell teori om hvilke posisjoner stemmemaksimerende partier vil innta i et flerpartisystem, er det vel kjent at posisjonene vil «spre seg ut» langs den relevante konfliktdimensjonen, typisk høyre–venstre-aksen. For eksempel predikerer modeller basert på en probabilistisk stemmegivning at partiene (under visse forutsetninger om modellens parametere) vil innta ikke-sentristiske posisjoner (det vil si avvike fra medianvelgerens idealpunkt, se Merrill & Adams 2002). Ut fra dette vil vi forvente at partiene på høyresiden vil foreslå lave kommunale minstestandarder og lave maksimalstandarder (med vesentlig utgiftsreducerende effekt), og motsatt for partiene på venstresiden. I en slik modell vil forhandlinger mellom partiene bli bestemmende for regjeringsdannelse og politikktutforming. Dersom medianpartiets preferanser er avgjørende for koalisjonsdannelser, *kan* også selve politikktutforming bli sentristisk.

Alternativt kan en anta at to politiske partier kun kan tilby politikk som er i tråd med de folkevalgtes underliggende ideologiske preferanser. Løfter som avviker fra den ideologiske linjen er ikke troverdige, heller ikke å tilpasse seg medianvelgerens idealpunkt (Alesina 1988). Partienes program og valgløfter blir derfor bestemt av partiledelsens og -medlemmenes ideologi, velgerne stemmer deretter på det partiet som tilbyr en politikk som er mest i tråd med egne preferanser, ett av partiene oppnår flertall og partiet iverksetter den lovede politikken. I figur 4 antas at et blått mindretall i nasjonalforsamlingen forfekter en minstestandard $MS_{\text{Blå}}$ mens det venstreorienterte flertallet vedtar en minstestandard $MS_{\text{Rød}}$. Standarden berører ikke velgere i kommune C, men innbyggerne i både kommune A og B. Når velgerne ikke har kjennskap til posisjonene for lokale medianer, er dette en stabil løsning – flertallet av velgerne vil

foretrekke den «røde» fremfor den «blå» minstestandarden. Også i en slik modell vil vi forvente forskjeller mellom røde og blå partiers støtte til statlig regulering av kommunesektoren.



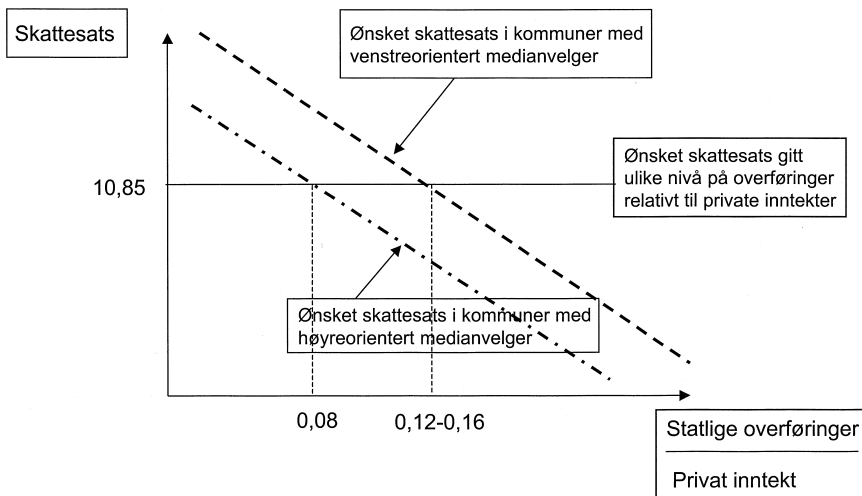
FIGUR 4. Idealpunkter for velgerpreferanser i tre kommuner med to politiske partier (Blått og Rødt)

NÅR IDEALPUNKTENE PÅVIRKES AV PRIVATE INNTEKTER OG STATLIGE OVERFØRINGER Crémer-Palfrey-resonnementet forutsetter usikkerhet om andre velgeres preferanser for kommunale tjenester. Men også usikkerhet om fremtidige kommunale inntekter og lokale skatter kan ha betydning for velgerens syn på statlig regulering. Gitt at kommunen finansieres ved lokale skatteinntekter, vil det være større usikkerhet om skatteinntektene på kommunalt nivå enn på nasjonalt nivå, og normalt større usikkerhet i små enn i store kommuner. En høy kompensasjonsgrad i systemet for statlige inntektsoverføringer kan tolkes som en forsikring mot svingninger i lokalt skattegrunnlag, og skulle isolert sett redusere risikoen ved desentralisert ansvar.

Statlig regulering av kommunene er imidlertid innvevd i en nasjonal fordelingspolitikk, og vi foreslår derfor ytterligere en modifikasjon i grunnresonnementet. Anta at nasjonale myndigheter først fastsetter overføringer til den enkelte kommune, slik at den enkelte velgers ønskede nivå på kommunalt konsum og lokale skatter blir bestemt av underliggende preferanser i kombinasjon med nivået på de statlige overføringene. Deretter

fastsettes en minstestandard (eller en maksimalstandard) i tråd med Crémer-Palfrey-resonnementet. Til slutt fastsetter kommunene nivået på tjenestetilbudet og skattene under denne reguleringen.

Vi spør først: hvilket tjenestetilbud og skattesats vil den enkelte velger foretrekke, gitt overføringer fra staten? Anta at kommuner med høyreorienterte velgere gjennomgående har høyest private inntekter og bor i kommuner som mottar relativt lave statlige overføringer. Situasjonen er motsatt for de venstreorienterte velgerne. Implikasjonene for ønsker om kommunalt konsum og lokal skattefastsettelse er illustrert i figurene 5 og 6.

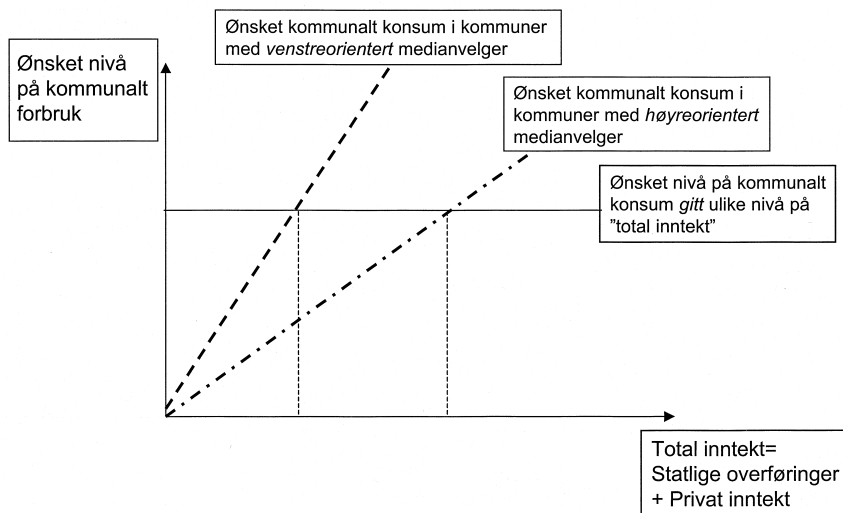


Figuren er illustrert som en situasjon der statlige overføringer utgjør 8 prosent av inntekter i en høyre-kommune, og 12-16 prosent i en mer venstreorientert kommune (noe som avspeiler forholdene i 2001, se NOU 2005:6, tabell 8.3). Slik kurvene er tegnet leder dette til en felles ønsket skattesats på 10,85 prosent (svarende til maksimal kommunal sats for innteksskatt i 2001).

FIGUR 5. *Ønsker om kommunal skatt, betinget av partifarge og statlige overføringer relativt til private inntekter*

Figur 5 viser at ønsket sats på kommunal inntektsskatt avtar med økende nivå på statlige overføringer relativt til skattbare inntekter.⁸ Legg merke til at når to kommuner har *samme nivå* på overføringer relativt til private inntekter, vil velgerne i den høyreorienterte kommunen foretrekker et lavere nivå på skattesatsen enn kommuner med venstreorienterte vel-

gere. Men når statlige overføringer varierer (relativt til private inntekter) systematisk med velgernes politiske farge, induseres endringer i ønskede skattesatser. Figur 5 illustrerer at når statlige overføringer relativt til privat inntekt er høyere i kommuner med venstreorienterte velgere, *kan* det ønskede skattenivå bli omtrent like høyt uavhengig av politisk farge. Tilsvarende viser figur 6 mulige variasjoner i de totale kommunale inntektene, definert som summen av kommuneoverføringer og private inntekter. Anta at velgere i de høyreorienterte kommunene har et høyere totalt inntektsnivå enn velgere i de venstreorienterte kommunene. I så fall vil velgernes etterspørsel etter kommunalt konsum bli like høy i de to kommunene.



FIGUR 6. Ønsket nivå på kommunalt forbruk, betinget av partifarge og totale inntekter

Overføringer til kommunene kan indusere små politiske forskjeller i individuelle ønsker i kommuneskatt og ønsket nivå på kommunalt konsum. Med de antagelser vi har gjort foran, vil vi ikke forvente partipolitisk polarisering knyttet til bruk av minstestandarder eller maksimalstandarder. I motsetning til tolkningen i figur 4 indikerer figur 5 og 6 at et gitt geografisk mønster i private inntekter og statlige overføringer vil lede til politisk konvergens i velgeroppfatninger og til bred partipolitisk oppslutning om sentralisering.

CRÉMER-PALFREY-ANTAGELSEN OM INFORMASJON Mange velgerundersøkelser viser stor grad av uvitenhet og ignoranse om politiske forhold, og rasjonalistiske modeller av velgeratferd har ofte tilskrevet velgerne altfor mye informasjon. Resonnementene foran viser at manglende velgerinformasjon om andre velgeres preferanser er vesentlig for å forklare statlig regulering av kommunene. Sentraliseringsparadokset kan «forklares» nettopp ved at borgerne ikke kjenner utfallet av kommunale prioriteringer; at de ikke har kunnskap om den lokale medianen. Nå kan det innvendes at velgerne har noe informasjon om andre velgeres preferanser. En mulighet er å beskrive beslutningssituasjonen ved en sannsynlighetsfordeling over den lokale medianen (Crémer & Palfrey 1996). Ifølge en slik modell vil større spredning på den lokale medianen øke (risiko-averse) velgeres tendens til å foretrekke statlig standardisering.

Selv en slik modifikasjon av modellen kan undervurdere velgernes kunnskaper. Velgere vil ofte vite om egne preferanser er til høyre eller til venstre for medianen (Lupia & McCubbins 1998). Dessuten har velgerne bedre kunnskaper om lokalpolitikk enn rikspolitikk. Det er enklere å ha en oppfatning om den lokale medianen fordi kommuner er mer politisk homogene enn nasjonen som helhet, og velgerne har gjerne større nærhet til det kommunale enn det statlige nivået. I tillegg har velgerne gjerne kunnskap om hvordan kommunen prioriterer oppgaver i fravær av statlige reguleringer. Utgangspunktet for forslag om nasjonal regulering er gjerne misnøye med kommunalt ansvar og lokale prioriteringer, og ikke manglende informasjon om (median-)utfallet av kommunale beslutninger. Slik sett gir ikke Crémer-Palfrey-modellen en treffende forklaring på statlig regulering.

Informasjonsforutsetningen kan imidlertid tolkes som usikkerhet om medianvelgerens *fremtidige* posisjon og usikkerhet om *fremtidige* kommunale prioriteringer. Det er nødvendigvis usikkerhet om hvordan andre velgere vil stemme i fremtiden, og det er usikkerhet om hvem dette er. De store talls lov leder til større politisk stabilitet i politiske enheter med høyt innbyggertall. Det er normalt større politiske svingninger i kommunepolitikken enn i rikspolitikken, og mer fluktasjoner i små kommuner enn i folkerike kommuner. Dette tilsier sterkest motstand mot statlig standardisering i kommuner med høyt folketall, og at systemer med mange små kommuner er mer sentralisert enn land med få lokale enheter (Crémer & Palfrey 1996).

Vi oppsummerer resultatene fra de teoretiske resonnementene i fem hypoteser:

- H₁: Høy velger- og politikeroppslutning om statlig regulering av kommunene skyldes svikt i det kommunale demokratiet.
- H₂: Forslag om standardisering vurderes kun etter reguleringens umiddelbare velferdseffekter; hensynet til svekket lokal tilpasnings-evne vurderes ikke.
- H₃: De politiske partienes syn på statlige minstestandarder og rettigheter følger deres plassering på høyre–venstre-aksen.
- H₄: Flertalls- og mindretallspartier i kommunestyrene har sammenfallende syn på statlig regulering.
- H₅: De politiske partienes syn på statlig skatteregulering er formet både av partienes høyre–venstre-plassering og den geografiske fordelingspolitikken.

FÅR LOKALE VELGERPREFERANSER GJENNOMSLAG I KOMMUNEPOLITIKKEN?

Det er lite belegg for hypotesen om et imperfekt lokaldemokrati (H₁). Diverse opinionsundersøkelser indikerer at velgerne har en positiv vurdering av den lokale velgerkontrollen. Det viser for eksempel en befolkningsundersøkelse om folks forhold til kommunen fra 1996 (Rudlang 1996). Til påstanden «Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten» sa bare 37 % seg «helt enig» eller «nokså enig», mens hele 59 % sa seg «helt uenig» 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.

Den lokale velgerkontrollen kan også studeres ved å analysere velgerreaksjoner på faktisk kommunepolitikk. I hvilken grad reduserer svake kommunale «prestasjoner» muligheten for at flertallspartiet eller ordførerpartiet får fornyet tillit? Martinussen (2004) analyserer endring i velgeroppslutning om ordførerens parti i valgperioden 1995–99. Han viser at 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. Foreldrebetaling i barnehagene og den kvantitative kvaliteten på tjenestetilbudet har ingen effekt (se tabell 3 i Martinussen 2004).

Et problem ved denne analysen er imidlertid 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. Vi har derfor inkludert kommunens frie inntekter per innbygger i en ny analyse av dette materialet (Sørensen & Vabo 2004). Resultatene tyder på at nivået på de frie kommunale inntektene (som er under statlig kontroll) har vesentlig betydning for velgernes vurdering av ordførerpartiet. Selv om resultatene preges av at velgerne holder lokale politikere ansvarlige for resultater av nasjonal politikk, finner vi også at lokalvalget påvirkes av kommunens politikk.

Vår tolkning er følgende: Det er et potensial for sterk lokal velgerkontroll i norske kommuner. Men statlige reguleringer reduserer graden av den lokale velgerkontrollen. Jo større lokal handlefrihet og jo mer attraktive posisjonene i lokalpolitikken er, desto strengere krav vil velgerne stille til flertalls- eller ordførerpartiet. Dette vil i sin tur stimulere lokale partier til større innsats 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. Omfattende statlig regulering og redusert lokalpolitisk handlefrihet kan i seg selv føre til en kraftløs lokal velgerkontroll.

HVORDAN ER STORTINGETS LOKALPOLITISKE DAGSORDEN DEFINERT?

I grunnresonnementet foran er det usikkerhet om (fremtidige) kommunale prioriteringer som driver frem statlig regulering. Velgerne foretrekker en «moderat» politikk basert på statlig regulering fremfor kommunale prioriteringer som kanskje treffer eget idealpunkt og kanskje avviker sterkt fra dette. I så fall vil vi ikke forvente at gevinsten ved lokale løsninger settes opp mot nasjonal standardisering (H_2). Vår gjennomgang av stortingsdebatter om standarder, rettigheter og lokal handlefrihet viser at disse vier liten eller ingen oppmerksomhet til gevinstene ved tilpasning til lokale velgerpreferanser.

Som eksempler har vi valgt, noe tilfeldig, en del *aktuelle* og *politiserte*

debatter med relevans for temaet, herunder debattene knyttet til den omfattende endringen i styringssystemet som statens overtagelse av sykehusene representerer. Debattene er gode eksempler på at gevinstene ved lokale tilpasninger så å si ikke nevnes når Stortinget diskuterer saker som direkte berører reguleringen av kommunesektoren. Unntaket, som vi nevner avslutningsvis, er debatten knyttet til endringene i opplæringsloven, men hvor det primært er statsråden som kommenterer temaet.

Vårt første eksempel er Odelstingets debatt (10.6.1999) knyttet til *pasientrettighetsloven*,⁹ som fant sted før ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble overtatt av staten. I lovinnstillingen 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. Debatten står først og fremst om hvor reell retten til nødvendig helsehjelp er. Lokalt selvstyre og konsekvenser for fylkeskommunene som sykehuseiere nevnes knapt. Det er også tilfellet i de tidligere debattene om *ventelistegaranti* og *rett til valg av sykehus*.¹⁰ I begge disse debattene er oppmerksomheten primært rettet mot helsekøene, og både venteliste-garantien og rett til valg av sykehus ble i utgangspunktet sett på som formålstjenlige redskap for å få bukt med disse.

Et annet eksempel er Odelstingets debatt (6.6.2001) om *statens overtagelse av sykehusene*.¹¹ Ett av de sentrale argumentene for å gjennomføre reformen er ønsket om å rydde opp i det som har vært uklare ansvarsforhold i helsepolitikken. Fylkeskommunens muligheter til å tilpasse tilbudet til lokale forhold, nevnes knapt. Velgerkontrollen regionalt er imidlertid 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 ...» når ansvaret flyttes fra fylkeskommunen til staten (Odelstingsdebatten, s. 673). Selve oppryddingsargumentet som ligger i begrunnelsen for endringen, sår imidlertid tvil om denne mekanismen fungerer. I tillegg til sykehusene har staten også fått ansvaret for *behandlingstilbudet til rusmisbrukere* (fra 1.1.2004).¹² Debattantene i Odelstinget (23.1.2003) ser på denne 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 tilfellet når det gjelder debatten i forkant av Stortingets

vedtak om å sette et *maksimalt nivå for egenbetaling i barnehager* (i utgangspunktet 1500 kroner per måned) (17.6.2002).¹³ 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.

Til slutt har vi sett på opplæringsloven, som ble endret fra 1. august 2003 med det som formål å gi *større lokal handlefrihet i grunnopplæringen*.¹⁴ Statsråd Kristin Clemet (H) oppsummerer kjernen i debatten i Odelstinget (12.6.2003) slik: «I de aller fleste innleggene er argumentet mot å oppheve klassedelingen knyttet til frykten for at dette gir kommunene mulighet til å spare penger.» I dette ligger altså at debatten i overveiende grad handlet om hvorvidt en kunne stole på at kommunene ville velge å prioritere skole – om ikke burde staten styre. Statsråden nevner flere grunner som taler mot at kommunene skulle velge å kutte i skoletilbudet, hvor den siste er spesielt interessant i vår sammenheng. Statsråden ser nemlig på dette som et spørsmål om tillit til lokalpolitikkerne, som hun mener har like mye omsorg for skolen som nasjonale politikere. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil avsløre om lokalpolitikkerne er tilliten verdig. Dersom de ikke er det, påpeker hun, kan de 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. Samtidig er det, i debatten, liten oppmerksomhet rundt temaet annet enn fra statsrådets side.

I tråd med H2 viser gjennomgangen at lokaldemokratiske løsninger i liten grad settes opp mot nasjonal standardisering når nasjonale politikere diskuterer sektororientert politikk i praksis. I debattene om pasientrettighetsloven, ventelistegarantien og rett til valg av sykehus, som er de av eksemplene som har medført svært omfattende endringer i landets styringssystem, nevnes knapt lokalt selvstyre. Debatten om statlig eierskap til sykehusene handler, på den andre siden, i aller høyeste grad om demokrati. Men spørsmålet er mest om endringene betyr unndragelse av offentlig demokratisk styring totalt, ikke om fylkesdemokratiets eventuelle fortrinn. Det vi ser her er likevel at en av hovedbegrunnelsene for reformen – behovet for å kunne stille de ansvarlige til ansvar – tar

utgangspunkt i en antagelse om svak regional velgerkontroll. Mye statlig styring blir implisitt benyttet som argument for ytterligere statlig styring.

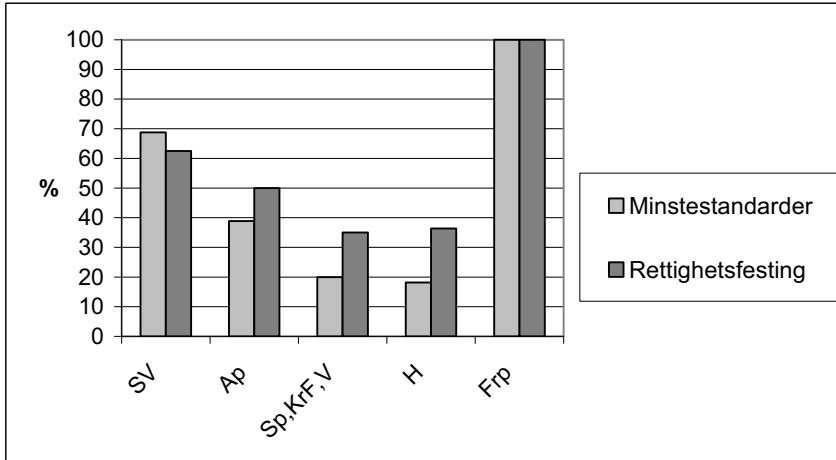
LOKALT SELVSTYRE

– EN KONFLIKT MELLOM HØYRE- OG VENSTRESIDEN?

Når vi legger til grunn ideologiske standpunkter, forventer vi at partienes posisjoner på høyre–venstre-aksen er bestemmende for deres forslag til minstestandarder og maksimalstandarder (H_3). Så lenge velgerne ikke kjenner de lokale medianene, vil venstreorienterte velgere være mer positive til krevende nasjonale minstestandarder enn høyreorienterte velgere. Det er imidlertid mulig at overføringssystemet vanner ut partibestemte preferanseforskjeller (figur 6), slik at høyre–venstre-aksen får underordnet betydning for statlige reguleringer.

Uansett er graden av partipolarisering trolig mindre for lokale kollektive goder enn for individuelle velferdstjenester. Ulike typer statlig regulering har rett og slett sammenheng med at det ikke finnes en klar begrunnelse for at kommuner skal ha ansvar for slike tjenester. På den ene siden kan innbyggerne i samme kommune tenkes å forbruke ulike nivåer og ulik kvalitet av disse individuelle godene, slik at det argumenteres for *individuell valgfrihet*. Den enkelte velger kan få realisert sitt idealpunkt fremfor det kompromiss som medianløsninger representerer. På den andre siden kan det argumenteres for statlig regulering når velferdstjenestene har *ringvirkninger av nasjonal karakter*. Spesielt utdanning og helsetjenester kan ha positive eksterne virkninger.

Nettopp fordi det er ulike oppfatninger av velferdstjenestenes karakter, er det også forskjellige politiske syn på ønskeligheten av et uavkortet kommunalt ansvar. Tidligere forskning viser at velgernes syn på statlig regulering av kommunene er nær knyttet til høyre–venstre-aksen (Bjørklund & Saglie 2000:142–146). Velgere som stemmer på RV, SV og AP skiller seg ut med en klart sterkest prioritering av likhets- eller standardiseringshensyn, 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 enda noe sterkere enn mellompartivelgerne.



FIGUR 7. Stortingsrepresentantenes holdning til lovfesting av rettigheter og bruk av minstestandarder for kommunale tjenester. Prosent som ønsker større bruk av minstestandarder og lovfesting av rettigheter, etter partitilhørighet. 2003, N=84

HVA MENER REPRESENTANTENE PÅ STORTINGET? Konfliktmønsteret i Stortinget når det gjelder statlige reguleringer er kartlagt ved at representantene tok stilling til to påstander: «Behovet for lik tilgang til velferdstjenester gjør at Stortinget må vedta minstestandarder for kommunale velferdsoppgaver» og «Rettighetsfesting av tjenester som kommunene har ansvaret for, er viktig for å sikre enkeltindividers tilgang til offentlige tjenester». 45 % av stortingspolitikere er «svært enig» eller «nokså enig» i den første påstanden, mens 52 % er «svært enig» eller «nokså enig» i den andre (N=92). I figur 7 viser vi svarmønsteret for representantene i Stortinget for påstandene om minstestandarder og rettighetsfesting.

Som forventet finner vi – med unntak av representantene fra Fremskrittspartiet – et klart høyre–venstre-mønster i svarene. FrP-representantene skiller seg ut med sterk vilje til å lovfeste rettighetene til disse tjenestene. I hovedsak er dette i tråd med svarmønsteret på velgernivået.

Figur 7 samsvarer også med innholdsanalyser av stortingsdebatter. En oversikt over «sentralistiske meningsytringer» (i 33 relevante stortingsdebatter) viser her for eksempel at Sosialistisk Venstreparti topper listen, etterfulgt av Fremskrittspartiet, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre (Hansen & Klausen 2002:62). Fremskrittsp-

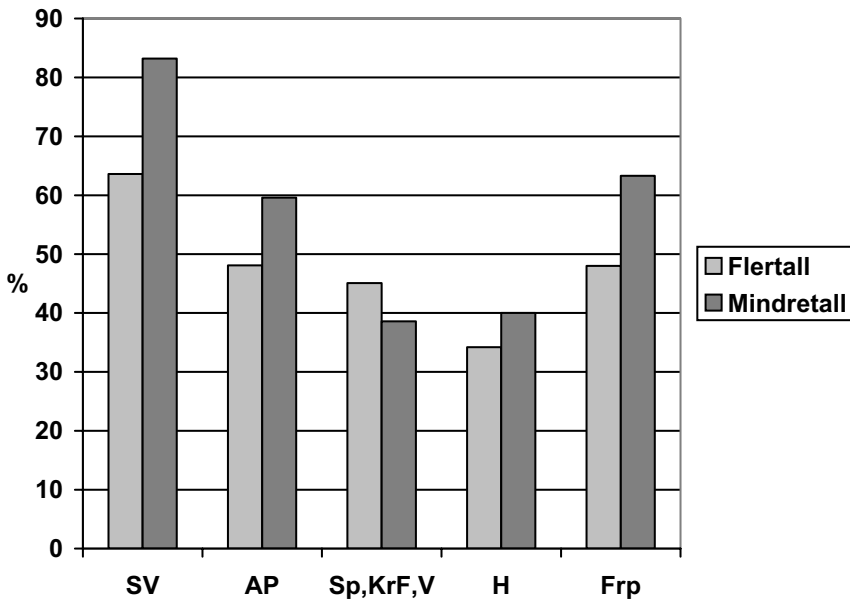
partiet prioriterer som nevnt rettighetsstyrt tjenesteproduksjon, noe som FrP-representantene oftest presiserer i disse debattene.

På samme måte kommer ideologiske forskjeller tydelig til uttrykk i alle de stortings- og odelstingsdebattene vi har analysert. 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, er dette et typisk uttrykk for det vi kan kalle «individlisme». Det interessante i sammenhengen er at disse argumentene ofte går sammen med 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. Men i den delen av debatten som går på klassesdeling, blir det nettopp fremholdt som et argument for endringer at prioriteringer av denne typen må skje lokalt – nær dem det gjelder. Dette tilsvarer argumentene fremført i tilknytning til opplæringsloven. Det de to debattene for øvrig har felles, er at barnehageeier og skoleeier likeså vel kan være offentlig som privat. Dermed er målet med de endringene i opplæringsloven som øker den lokale handlefrihet ikke bare 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.

De nasjonale politiske konfliktilinjer dominerer reformdebattene. Men koalisjonene i Stortinget følger ikke alltid høyre–venstre-aksen. Ofte inngår Fremskrittspartiet som en «avvikende partner» i disse koalisjonene. Dette illustreres ved kontroversene i to av de debattene vi har gjennomgått: om statens overtakelse av driftsansvaret for sykehusene, og maksimalprisene i barnehagene. I spørsmålet om eierskap til sykehusene, står Arbeiderpartiet sammen med Høyre og Fremskrittspartiet. Og i barnehagesaken gikk Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet og Senterpartiet sammen med Fremskrittspartiet i å instruere mindretallsregjeringen i spørsmålet om maksimalpris.

HVA MENER FLERTALLET OG MINDRETALLET I KOMMUNEPOLITIKKEN? Data fra perioden 1994–2002 dokumenterer at stadig flere lokalpolitikkerne mener at den statlige reguleringen av kommunesektoren er blitt for sterk.

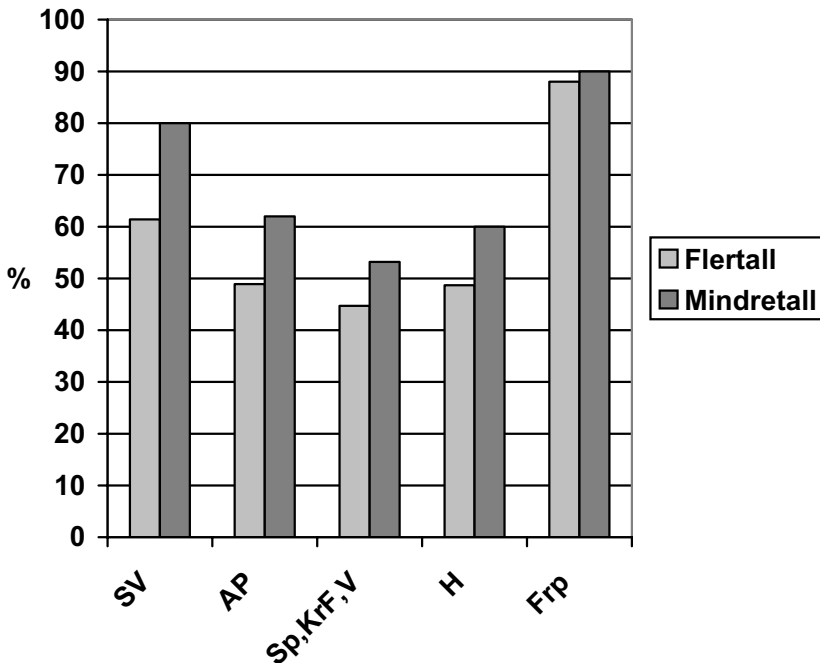
Både ut fra dette og ut fra den innledende diskusjonen skulle en forvente at lokalpolitikerne foretrekker en omfattende deregulering. Folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner gis da anledning til å føre en politikk som bedre avspeiler lokalbefolkningens preferanser. Data fra undersøkelsen blant kommunepolitikere (2002) viser imidlertid at 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. Et flertall av lokalpolitikerne ønsker ytterligere rettighetsfesting av de kommunale tjenestene!



FIGUR 8A. Kommunestyrerepresentantenes syn på lovfestet rett til barnehageplass kontra kommunale avgjørelser på bakgrunn av lokale behov. Prosentandel som mener at brukere bør ha en lovfestet rett til tjenesten, etter partitilhørighet og posisjon i kommunestyret (medlem av flertalls- eller mindretallsblokk), 2002/2003. $N=2150^a$

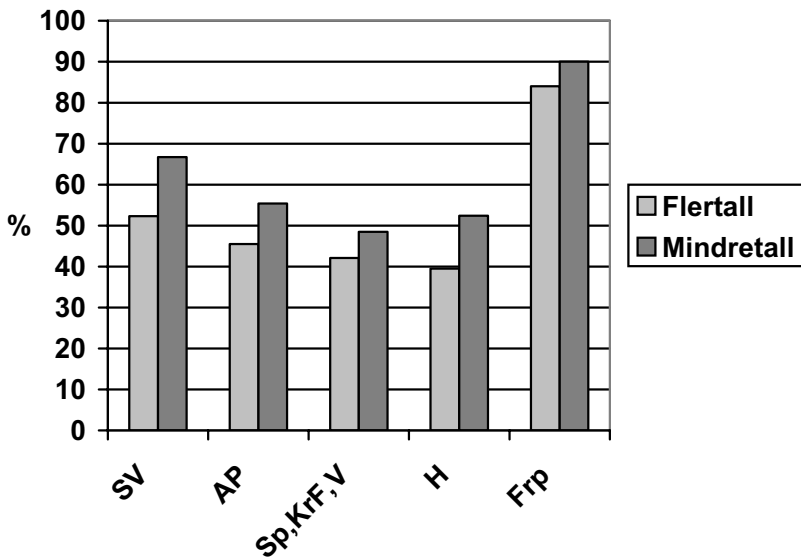
Spørsmålene i figurene 8a–8c er hentet fra det samme spørsmålet i Handelshøyskolen BI/NIBRs undersøkelse i 2002 (se note 3). Spørsmålet var: «I den politiske debatten hevdes det fra enkelte at brukerne av kommunale tjenester bør få lovfestet rett til tjenesten dersom bestemte kriterier er oppfylt. Mener du at brukerne bør ha en lovfestet rett til en bestemt ytelse utfra statlig fastsatte kriterier, eller mener du at kommunen må avgjøre hvem som skal få tjenesten på bakgrunn av lokale behov?». Svaralternativene var: «Lovfestet rett» og «Kommunen må avgjøre».

En skulle forvente at lokalpolitikerne (og presumptivt velgerne) som foretrekker et mindre omfang av offentlige tjenester (typisk i ikke-sosialistisk dominerte kommuner) enn det de statlige kravene innebærer, ikke ønsker ytterligere rettighetsfesting av kommunale tjenester. Hvis lokalpolitikerne har informasjon om lokale medianutfall, vil vi forvente at sosialistiske representanter som er i mindretall i større grad vil ønske rettighetsfesting enn de som er i flertall i kommunestyret. Mindretallsrepresentantene vil benytte statlig styring for «å beskytte seg mot det lokale flertallets prioriteringer». Ut fra Crémer-Palfrey-modellen vil vi *ikke* forvente at det spiller noen rolle om representantene tilhører et politisk flertall eller mindretall i kommunestyret (H_4). Figurene 8A–C viser lokalpolitikernes syn på rettighetsfesting, betinget av partitilhørighet og om de er med i det lokale flertall.



FIGUR 8B. Kommunestyrerepresentantenes syn på lovfestet rett til sykehjem kontra kommunale avgjørelser på bakgrunn av lokale behov. Prosentandel som mener at brukere bør ha en lovfestet rett til tjenesten, etter partitilhørighet og posisjon i kommunestyret (medlem av flertalls- eller mindretallsblokk), 2002/2003. $N=2150$

Figurene viser at ikke-sosialistiske representanter gjennomgående er mindre tilbøyelige til å foretrekke lovfestede rettigheter, særlig for barnehager. Dette viser venstresidens reguleringsiver og høyresidens begrensningsspolitikk. Mønsteret samsvarer med resultatene for velgerne, som vi så ovenfor. Igjen er imidlertid representantene for Fremskrittspartiet mer på linje med de sosialistiske representantene, og FrP-politikerne ønsker sterkest rettighetsfesting for plass i sykehjem og rett til omsorgstjenester i hjemmet (ref. diskusjonen av individliberalisme). Figurene viser dessuten at representantene fra partier i mindretall i kommunestyret er *litt mer* tilbøyelige til å foretrekke rettighetsfesting. Dette gjelder både på høyre- og venstresiden i partimønsteret. Isolert sett svekker dette Crémer-Palfrey-modellen for kommunepolitikere. Trolig har lokalpolitikere vesentlig bedre informasjon enn sine velgere om utfallet av kommunale prioriteringer, slik at en del flertallspolitikere stiller seg mer skeptiske til statlig regulering enn de som er i mindretall.



FIGUR 8C. Kommunestyrerepresentantenes syn på lovfestet rett til pleie og omsorgstjenester i hjemmet kontra kommunale avgjørelser på bakgrunn av lokale behov. Prosentandel som mener at brukere bør ha en lovfestet rett til tjenesten, etter partitilhørighet og posisjon i kommunestyret (medlem av flertalls- eller mindretallsblokk), 2002/2003. N=2150

ER MAKSIMALSTANDARDER ET RESULTAT
AV FORDELINGSPOLITIKKEN?

Statlige overføringer utgjør en økende andel av kommunesektorens inntekter. Samtidig spiller kommunene en økende rolle i regionalpolitikken. På 1960- og 70-tallet var overføringene til utkantkommunene mindre omfattende enn i dag, og høyreorienterte kommuner i sentrale strøk hadde også lavere kommunale skattesatser enn andre kommuner. Overføringene til distriktskommunene økte imidlertid sterkt, og stadig færre sentrale kommuner hadde økonomi til å holde lavere skattesats enn det lovbestemte maksimum (Sørensen 2004).

Dagens situasjon kjennetegnes ved at folkerike kommuner i sentrale strøk har høye skattbare inntekter, de tenderer mot å ha flere høyreorienterte velgere enn små kommuner, og de mottar små statlige overføringer i forhold til private inntekter. Mindre folkerike kommuner i distriktene har lavere skattbare inntekter, de tenderer mot å ha flere mellomparti- og sosialistvelgere enn folkerike kommuner, og de mottar høye statlige overføringer (for dokumentasjon, se NOU 2005: 6, vedlegg 8.6). Totale inntekter (sum av kommunale og private inntekter) er lavere i disse kommunene enn i høyreorienterte kommuner i sentrale strøk (se figur 5 og 6 foran).

Statlige myndigheter setter et «tak» på hvor mye penger en kommune kan bruke. Kommunenes beskatningsmyndighet for inntekts- og formuesskatt samt eiendomsskatt begrenses av en øvre grense for de lokale skattesatsene. De seneste 25 årene har alle kommuner og fylkeskommuner benyttet høyeste sats for inntekts- og formuesskatt. Det er moderate partipolitiske forskjeller i ønsket kommunalt skattenivå, både blant velgere og lokalpolitikere. For gitt partitilknytning er overføringene til små utkantkommuner så vidt høye at lokalpolitikere i folkerike kommuner foretrekker en *høyere* sats for kommunal inntektsskatt enn små kommuner (NOU 2005: 6, vedlegg 8, tabell 1).

Hvis vi antar at velgeren er usikker på den fremtidige posisjonen for den lokale medianen, vil velgeren gå inn for den maksimale skatteprosent som ligger nærmest eget idealpunkt. Fastsettelse av maksimalstandard (=maksimalt nivå på kommunalt skattøre) vil bli bestemt av velgernes og politikernes plassering på høyre–venstre-aksen (se figur 3 foran) og av omfanget av statlige overføringer relativt til privat inntekt (jf. figur 5 og 6 foran). For å belyse dette (H5), viser tabell 1 hvordan

lokalpolitikere og representanter på Stortinget vurderer spørsmålet om kommunal beskatningsfrihet.

Tabell 1 viser at 65 prosent av stortingsrepresentantene er positive til økt kommunal beskatningsfrihet. I Arbeiderpartiet er motstanden mot beskatningsfrihet sterkest. Arbeiderpartiets lokalpolitikere er mer interessert i utvidet frihet til å fastsette skatter enn det stortingspolitikerne er, men bare 28 prosent av Ap-representantene ønsker utvidet lokal beskatningsfrihet. En viktig forklaring på dette er at Arbeiderpartiet har relativt høy velgertilslutning i fylker der kommunene har lave skattbare inntekter,¹⁵ og kommuneøkonomien i disse fylkene er avhengig av statlige overføringer. I regjeringssposisjon har derfor Arbeiderpartiet gått inn for å finansiere kommunesektoren ved å øke overføringsandelen og redusere kommuneskattens betydning.

TABELL 1. *Stortings-, kommunestyre- og fylkestingsrepresentantenes holdning til (fylkes-) kommunal beskatningsfrihet. Prosent som ønsker større muligheter for beskatningsfrihet, etter partitilhørighet og valgperiode, 1994, 1998, 2003 (N i parentes)*

Partiblokk	Stortinget 2000 a)	Kommunesty- rene 1998 b)	Kommunesty- rene 1994 b)	Fylkestingene 1998 b)	Fylkestingene 1994 b)
Frp	88	73	57	56	67
	(8)	(164)	(58)	(45)	(21)
H	50	68	46	55	47
	(22)	(419)	(258)	(89)	(95)
Sp,KrF,V	85	62	44	74	66
	(20)	(713)	(396)	(159)	(131)
DNA	28	52	42	55	57
	(18)	(816)	(402)	(169)	(117)
SV	94	52	45	58	64
	(16)	(121)	(130)	(31)	(50)
Totalt	65	60	44	61	59

a) Spørsmålet er hentet fra stortingsundersøkelsen i 2003 som ble gjennomført av Rokkansenteret (se note 2). Dette var en påstand med ordlyden: «Norske kommuner bør få større frihet til å fastsette det kommunale skattøret». Svaralternativene var «Svært uenig», «Nokså uenig», «Verken eller», «Nokså enig» og «Svært enig». Andelen med positivt svar er målt som andelen som svarer «Svært enig» eller «Nokså enig».

b) Spørsmålet er hentet fra Handelshøyskolen BI/NIBRs undersøkelser i 1994 og 1998 (se note 3). Spørsmålet 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 (fylkes)kommuneskatten», 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).

For eksempel ble satsene for kommunal og fylkeskommunal inntektskatt gradvis redusert fra 21 til 17 prosent fra 1992 til 1998. Samtidig ble den såkalte fellesskatten økt fra 7 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 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 skattørene mot å tilføre økte utjevningssmidler til skattesvake kommuner.¹⁶ Dette illustrerer at maksimalstandardene for kommuneskatt er et element i fordelingspolitikken, og at arbeiderpartiregjeringene har gått inn for lavere maksimalsats for kommuneskatt enn ikke-sosialistiske regjeringer.

Tabell 1 viser at omtrent halvparten av representantene fra Høyre går inn for kommunal beskatningsfrihet – både i Stortinget og i lokalpolitikken. Økninger i de kommunale skattesatsene forventes først og fremst å komme i høynettektskommuner i sentrale strøk – det vil si i kommuner der Høyre ofte har høy oppslutning.¹⁷ Partiets offisielle posisjon er at kommunene *ikke* bør gis utvidet beskatningsfrihet (behandlet sist på Høyres landsmøte i april 2003). Medianrepresentanten i Høyre er fornøyd med *status quo*.

Også Fremskrittspartiet har høy oppslutning i sentrale strøk, noe som tilsynelatende står i motsetning til representantenes ønske om utvidet lokal beskatningsmyndighet. Dette må tolkes i lys av partiets «individliberalisme» – det vil si en modell der staten (folketrygden) har finansieringsansvaret for individuelle velferdstjenester. Dette blir et system med fritt brukervalg av tjenesteyter der «pengene følger brukeren». Kommunenes få gjenværende oppgaver (lokalt kollektive goder) kan finansieres med lokal skatt. I en slik «individliberalistisk» modell blir det ingen favorisering av skattesvake valgdistrikter etter mønster av dagens overføringssystem. Partiets lokalpolitikere er imidlertid atskillig mer skeptiske til økt lokal beskatningsfrihet.

Selv om det er flertall for kommunal beskatningsfrihet i mellompartiene og i Sosialistisk Venstreparti, er det den «uhellige» alliansen mellom Høyre og Arbeiderpartiet som er garantisten for reguleringen. Kombinasjonen av fordelingspolitikk og ulik velgeroppslutning i valgdistrikter

med høye og lave skattbare inntekter induserer en likevekt med regulerte satser for kommuneskatt.

OPPSUMMERING

Når vi forutsetter perfekt informasjon, kan ikke flertallsvoteringer og partikonkurransen forklare statlig regulering av kommunesektoren. Når velgerne kjenner utfallet av lokale prioriteringer, vil partikonkurransen føre til at forslag om standardkrav, individuelle rettigheter eller begrensninger i lokal beskatningsmyndighet forkastes. Mens teorien predikerer desentralisering, observerer vi at kommunene underlegges stadig flere statlige reguleringer. For å kaste lys over dette, som vi har kalt sentraliseringsparadokset, har vi analysert avvik fra modellens forutsetninger.

Statlige standarder kan begrunnes med at det lokale demokratiet ikke avspeiler velgernes preferanser. Velferdstapet ved sentralisering kan imidlertid være større enn velferdstapet som følger av (imperfekte) desentraliserte beslutninger. Det er ikke gitt at sentralisering blir en forbedring. Selv om det er krevende for velgerne å vite i hvilken grad de skal holde lokale politikere ansvarlige for kommunal politikk, tyder våre og andres analyser på at de likevel gjør det. «Sviktende lokaldemokrati» ser ikke ut til å være en god forklaring eller begrunnelse for sentralisering.

Etter Crémer-Palfrey-modellen er det manglende informasjon om lokale løsninger som driver sentraliseringsprosessene. Velferdsgevinstene ved desentralisering defineres derfor ut av nasjonalforsamlingens dagsorden. Faktisk tyder gjennomgangen av flere aktuelle debatter i Stortinget nettopp på dette. Debattene reflekterer ingen avveining mellom nasjonale reguleringer og hensynet til lokaldemokratisk tilpasning. Også kommunepolitikere gir betydelig støtte til ytterligere lovfesting av rettigheter til kommunale tjenester. Lokaldemokratiets fortrinn har få energiske talsmenn – verken blant velgerne, lokalpolitikere eller stortingspolitikere.

Hvis innføring av minstestandarder eller rettigheter likevel er kontroversielt, følger synspunktene tradisjonelle skillelinjer i partipolitikken. Venstresiden i Stortinget og i kommunene har høye ambisjoner om bedre offentlige tjenester, og er mest reguleringsivrig. På den andre side er høyrepartiene – med unntak av Fremskrittspartiet – mer motvillige til å innføre krevende rettigheter og standardkrav. Statlig regulering begrenser også lokalpolitikernes mulighet til å fastsette lokale skattesatser og finan-

siere kommunens tilbud. Partienes posisjoner på dette området forklares ved en kombinasjon av høyre–venstre-politikk og geografisk fordelingspolitikk.

Sentraliseringsparadokset forklares altså av to forskjellige mekanismer: Nedenfra drives sentralisering ved skrittvis og sektororienterte restriksjoner på lokale utgiftsprioriteringer (minstestandarder og rettigheter). Ovenfra er spillerrommet for lokal inntektsfastsettelse eliminert.

Noter

1. Omnibusundersøkelse, MMI, desember 2003. Omfatter 1000 personer av befolkningen over 15 år. Øvrige intervjudata er hentet fra «Undersøkelse om folks forhold til kommunen» dokumentert av Rudlang (1996). Disse dataene er, i anonymisert form, 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 vi har gjort.
2. 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.
3. Data fra kommunale og fylkeskommunale politikere er dokumentert av Monkerud (2003).
4. Reanalysen er gjort i samarbeid med Pål Martinussen, SINTEF Helse, Trondheim, januar 2004.
5. Minstestandarder er naturligvis rettslig bindende for alle kommuner. Uttrykket «bindende» angir her om innføring av en minstestandard fører til endringer i en eller flere kommuners prioriteringer.
6. Modellen forutsetter fravær av eksterne virkninger – at beslutninger i en kommune har konsekvenser for velgerne i andre kommuner. Positive eksternaliteter betyr at tilbudet i en kommune gir en velferdsgevinst for befolkningen i nabokommunen. Hvis en kommune kun tar hensyn til velferdsgevinster for egen befolkning, kan det føre til underprioritering av det offentlige godet. Eksistensen av eksterne virkninger er derfor en av de tradisjonelle begrunnelser for statlige minstestandarder. Det kan imidlertid tenkes at sentralisering skaper et større effektivitetstap enn det som følger av at lokale beslutninger ignorerer eksternaliteter.
7. Carlsen (1998) analyserer hvordan kommunene kan legge press på statlige myndigheter for å få ytterligere overføringer. Statlige myndigheter vil legge begrensninger på kommunenes adgang til slike disposisjoner: Sentralisering kan skape et behov for ytterligere regulering.
8. For en enkel formalisering, se NOU 2005: 6, vedlegg 8.6; undervedlegg 2.
9. Ot.prp. nr. 12 (1998–99) og Innst. O. nr. 91 (1998–99) Om lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).

10. 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 4.4.1989. Større frihet for pasientene til å velge sykehus – begrenset til å velge innen regionen – ble debattert i Stortinget 7.6.1995 og 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)).

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

12. Ot.prp. nr. 3 (2002–2003), Innst. O. nr. 51 (2002–2003).

13. Dok. nr. 8:75 (2001–2002), Innst. S. nr. 257 (2001–2002).

14. Pressemelding fra Utdannings- og forskningsdepartementet nr. 55, 31.7.2003 (jfr. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) og Innst. O. 80 (2002–2003)).

15. Vi har identifisert de seks fylkene med lavest skattegrunnlag, målt ved gjennomsnittlig alminnelig inntekt per innbygger (2001). Arbeiderpartiet hadde betydelig høyere oppslutning i lavinntektsfylkene (31 prosent) enn i øvrige fylker, mellompartiene litt høyere oppslutning i lavinntektsfylkene (25 prosent), mens særlig Høyre hadde lavere oppslutning i disse fylkene (13 prosent). Også Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet hadde relativt lav oppslutning i lavinntektsfylkene (henholdsvis 13 prosent og 11 prosent).

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.

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.»

Referanser

- Alesina, Alberto F. (1988), «Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters», *American Economic Review*, 78:796–805.
- Bednar, Jenna, William N. Eskridge Jr. & John Ferejohn (2001), «A Political Theory of Federalism». I: Ferejohn J.A., J. Riley & J.N. Rakove, red., *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Bjørklund, Tor & Jo Saglie (2000), *Lokalvalget i 1999. Rekordhøy og rekordlav deltagelse*. Rapport 12:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Borge, Lars Erik (1995), «Economic and political determinants of fee income in Norwegian local government», *Public Choice*, 83:353–373.
- Borge, Lars Erik (2000), «Forholdet mellom staten og kommunesektoren: Er konsultasjoner veien å gå?», *Sosialøkonomen*, 54:17–31.
- Borge, Lars Erik & Jørn Rattsø (1999), «Local Government Resource Use under a Centralised System of Financing: The Case of Norway», *Local Government Studies*, 25:35–54.

- Carlsen, Fredrik (1998), «Central regulation of local authorities», *Public Finance Review*, 26:304–326.
- Crémer, Jacques & Thomas R. Palfrey (1996), «In or out? Centralization by Majority Vote», *European Economic Review*, 40:43–60.
- Crémer, Jacques & Thomas R. Palfrey (2000), «Federal Mandates by Popular Demand», *Journal of Political Economy*, 108:905–927.
- Dok. nr. 8:75 (2001–2002) Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Kristin Halvorsen, Siv Jensen og Øystein Djupedal om maksimalsats for oppholdsbetaling i barnehager.
- 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, John (1994), «Incumbent Performance and Electoral Control». I: Persson, T. & G. Tabellini, red., *Monetary and Fiscal Policy. Volume 2: Politics*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Ferejohn, John & Barry R. Weingast (1997), *The New Federalism. Can the States be Trusted?*. Stanford: Stanford University, Hoover Institution Press.
- Fimreite, Anne Lise & Yngve Flo (2002), «Den besværlige lokalpolitikken», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 19:310–321.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo & Tommy Tranvik (2002), *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Rapportserien, nr. 50. Oslo: Makt- og demokratiutredningen/Unipub.
- Grønlie, Tore (1987), «Velferdskommune og utjevningsstat. 1945–1970». I: Næss, H.E., E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim & R. Danielsen, *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (2001), *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore & Jan Erling Klausen (2002), «Between the Welfare State and Local Government Autonomy», *Local Government Studies*, 28:47–66.
- Innst. O. nr. 91 (1998–99) Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).
- Innst. O. nr. 118 (2000–2001) Lov om helseforetak m.v.
- Innst. O. nr. 51 (2002–2003) Endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. og i enkelte andre lover (statlig overtakelse av deler av fylkeskommunens ansvar for tiltak for rusmiddelmissbrukere).
- Innst. O. nr. 80 (2002–2003) Lov om frittstående skolar (friskolelova).
- Innst. S. nr. 165 (1994–95) Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helse-tjeneste.
- Innst. S. nr. 120 (1988–99) Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan.
- Innst. S. nr. 257 (2001–2002) Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Kristin Halvorsen, Siv Jensen og Øystein Djupedal om maksimalsats for oppholdsbetaling i barnehager.
- Inman, Robert P. (1988), «Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order». I: Rosen, H., red., *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Inman, Robert P. & Daniel L. Rubinfeld (1997), «The political economy of federalism». I: Mueller, D.C., ed., *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kjellberg, Francesco (1988), «Reformprosessen – autonomi eller integrasjon?». I: Kjellberg, F., red., *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommuner og stat*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Kuhle, Stein & Liv Solheim (1991), *Velferdsstaten – vekst og omstilling*. Oslo: Tano.
- Lupia, Arthur & Mathew D. McCubbins (1998), *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know? Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinussen, Pål E. (2004), «Government Performance and Political Accountability at Sub-National Level: the Electoral Fate of Local Incumbents in Norway», *Scandinavian Political Studies*, 27:227–259.
- Merrill, S. III & J. Adams (2002), «Centrifugal Incentives in Multi-candidate Elections», *Journal of Theoretical Politics*, 14:275–300.
- Monkerud, Lars (2003), Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003. *Discussion Paper 3/2003*. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- North, Douglas C. & Barry R. Weingast (1989), «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England», *Journal of Economic History*, 49:803–832.
- NOU 2005: 6 *Samspill og tillit*.
- Oates, Wallace (1999), «An Essay of Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, 37:1120–1149.
- Ot.prp. nr. 12 (1998–99) Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).
- Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven).
- Ot.prp. nr. 3 (2002–2003) Endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. og i enkelte andre lover (statlig overtakelse av deler av fylkeskommunens ansvar for tiltak for rusmiddelmissbrukere).
- Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Lov om frittstående skolar (friskolelova).
- Rudlang, Hilde (1996), Undersøkelse om folks forhold til kommunen – 1996. Dokumentasjonsrapport. *SSB Notat 1996/22*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr. 41 (1987–88) Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan.
- St.meld. nr. 50 (1993–94) Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste.
- St.meld. nr. 44 (1995–96) Ventelistegarantien. Kriterier og finansiering.
- Sørensen, Rune J. (2004), «Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé», *Samfunnsspeilet*, 2:2–9.
- Sørensen, Rune J. & Signy Irene Vabo (2004), «Sentraliseringsparadokset. Fører partienes konkurranse om velgeroppslutning til sentralisert kontroll av kommunene?», *Forskningsrapport 4/2004*. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad & Per Selle (2003), *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.