

# STAT OG KOMMUNE

Per Kristen Mydske

Det er naturlig å knytte den store interesse for kommuner og lokalstyre i Norge til et økende omfang av oppgaver og flere reformer i den lokale og regionale forvaltning i tiden etter krigen. Kommunene er den sektor i den offentlige økonomi som har vokst sterkest siden 1960. Kommunene sysselsetter også langt flere enn staten, og veksten i den kommunale sysselsetting har også vært langt større enn statens. 1)

I en bølge reformer har kommunene bl.a. fått ansvar for planlegging, og fylkeskommunene har blitt politisk og administrativ "rustet opp". 2) Samlet kan det gi en indikasjon på at kommunene har en voksende andel av den offentlige virksomhet. Parallellt med dette har de kommunale oppgaver endret karakter, fra fordeling av direkte goder gjennom enkeltbeslutninger til en mer indirekte fordeling via rammebeslutninger og med en lengre tidshorisont ved bl.a. innføring av planlegging. 3) For forholdet mellom stat og kommune har dette også hatt betydning. Fra en periode preget av en statlig standardisering og utjevning av kommunale ulikheter er forholdet nå langt mer preget av både lokal selvhevdelse og aktivt partnerskap. 4) En kan ha inntrykk av at desentraliserings- og demokratiseringsreformene kan bedre de formelle muligheter for balanse mellom lokale og sentrale interesser.

Men hvorvidt en større andel av de offentlige oppgaven i tillegg til reformene faktisk har gitt kommuner og fylkeskommuner større innflytelse over sine egne gjøremål kan allikevel være en forhastet slutning. En kan studere spørsmålet om kommunenes innflytelse nærmere ved å analysere sambandet mellom det statlige og det lokale nivået: hvordan det er organisert og hvordan innholdet i politikken blir utformet og gjennomført. Studie av politiske og administrative forbindelser mellom kommune, fylke og stat vil være en nærliggende innfallsvinkel.

Fordi kommunene har så stor del av den offentlige virksomhet vil forvaltningsstrukturene har tilsvarende betydning som formidlingskanaler

mellom lokalt og sentralt nivå, og administrative fordelingsprosesser blir viktige.

Det følger av vårt politisk-administrative system at samfunnsoppgaver kan tas opp både på lokalt og sentralt nivå. *Kommunene har en dobbeltstilling*. De er ledd i statsstyret og utfører oppgaver som de sentrale myndigheter pålegger dem. Men de kan også innenfor konstitusjonelle rammer (som kommunelov, bygningslov) ta opp oppgaver på frivillig grunnlag ut fra spesielle lokale behov.

Over tid har oppgaver "vandret" fra den private til den offentlige sektor, hvor de har blitt tatt opp og omformet av kommune og stat. Veksten i den offentlige sektor er uttrykk for at en rekke oppgaver som tidligere har vært løst innenfor rammen av private ordninger – i familien, i andre organiserte former eller mer tilfeldig – nå defineres som et kollektivt ansvar og løses av det offentlige. Dette slår også ut i et voksende omfang av kommunenes gjøremål.

Innen rammen av den offentlige sektor går det bevegelser både oppover og nedover i systemet. En langtidstendens er at oppgaver som opprinnelig var kommunale har blitt overført til det nasjonale planet og utformet som ledd i en sentral politikk. Et eksempel er grunnskolen, historisk opprinnelig en typisk kommunal oppgave, idag en godt utbygget sentralpolitisk sektor selv om driften ligger på det kommunale nivået. Vegsektoren og helse- og sosialsektoren har også vært underlagt den samme utvikling. Idag er elektrisitetsforsyning en viktig kommunal- og fylkeskommunal oppgave. Med utformningen av en statlig energipolitikk er også denne sektoren i ferd med å bli sterkere sentralpolitisk styrt. Landbruksforvaltningen på kommunalt nivå har i det aller seneste blitt overtatt av staten.

En underliggende utvikling er bevegelser mot stordrift i den offentlige forvaltning. Urbansering og teknologisk utvikling slår inn i forvaltningssystemet med krav som større befolkningsunderlag for tjenesteytende funksjoner for bl.a. å bedre det økonomiske grunnlaget. Overføring av sykehusdrift og ansvaret for deler av vegnettet fra kommune til fylke er symptomatisk for dette innenfor enkeltsektorer. Reduksjonen av antall kommuner er symptomatisk for den generelle utvikling.

Tendensen på 70-tallet har vært at oppgavene har blitt flyttet fra det sentrale statlige nivået til den statlige distriktsadministrasjon eller til fylkeskommunen: et uttrykk for både desentralisering og delegering. I samme lys står 70-tallets regionale demokratiserings- og desentraliseringsreformer. Disse styrket fylkeskommunen og overførte bl.a. viktige planleggingsoppgaver dit fra den statlige fylkesmannsinstitusjonen. Deler av helsesektoren er i ferd med å flyttes fra fylke til kommune. Bildet idag preges altså av motstridende tendenser. En kan tale om både en statliggjøring av lokale oppgaver og kommunalisering av statlige opp-

gaver.

Det er ikke uten betydning for politikken innhold hvilken organisasjonsløsning en får. Problemer som blir initiert lokalt eller utformet innenfor en lokal ramme, kan få en annen politisk og administrativ løsning enn om det skjer sentralt. Det er også trolig at kommune og stat ville ta opp forskjellige problem til løsning under andre vilkår. I en landsomfattende vegplanlegging i kommunene var det en markert tendens til at kommunene ville ha prioritert oppgavene annerledes hvis de hadde kunnet velge fritt. 5) Lokale behov og verdier kan være forskjellige fra de nasjonale. Nasjonale verdier gjelder hele landet og større deler av territoriet og befolkningen, enn hva som rommes innenfor de lokale administrative områder. Men selv under betingelse av felles lokale og nasjonale verdier, kan behovet for løsning variere lokalt.

Kommunalisering og statliggjøring indikerer hvilket politisk nivå som formelt får hånd om oppgavene. Dette vil ha betydning for ulike prosesser mellom stat og kommune, som iverksetting, lokal artikulering og innovasjon, og for hvilket utfall de får.

### **Iverksetting**

Forholdet mellom det nasjonale og det lokale nivået utgjør et formelt hierarki for å gjennomføre nasjonal politikk. Når politiske oppgaver skal gjennomføres kan det by på vel så mange problemer, og kanskje andre, enn å få akseptert oppgaver på den politiske dagsorden. Disse problemene er ikke alltid anerkjent. De kan anses som løst når en har fått etablert målsettinger, f.eks. uttrykt i formelle planer eller enkeltvedtak. Men de melder seg med stor regelmessighet når et politisk vedtak skal realiseres. Ikke uten grunn kan de av og til registreres som et generelt problem. 6)

Den offentlige forvaltnings organisering i *nivåer* (kommune, fylke og stat) og *sektorer* (landbruk, veg osv.) utgjør et register av redskaper som myndighetene har å spille på for å gjennomføre sine mål. Løsninger på problemer som tar utspring på statsplanet gis ofte i en *generell form innen rammen av fullmaktlover*. Selve gjennomføringen av den nasjonale politikken og utfyllingen av lovene med forskrifter og regler overlates til forvaltningsorgan og i varierende grad til lavere nivåer: fylker og kommuner.

Gjennomføringen lokalt er styrt av en rekke virkemidler: formelle regler, økonomiske incentiver, informasjon og organisasjonsformer. Omfanget av gjennomføringen i tid og rom er betinget av karakteren av det sentrale tiltaket: i hvor stor utstrekning det er lokale eller nasjonale politiske behov og prioriteringer, som ligger til grunn. Hvis det nasjonale er i utakt med det lokale, skaper det lett barrierer for gjennom-

føringen lokalt. Karakteren og styrken av de sentrale styringsmidler vil også betinge gjennomslagskraften lokalt. Tillatelser eller incentiver har større effekt når de kombineres med økonomiske virkemidler enn når de fungerer adskilt. Selv om f.eks. de fleste kommunene hadde prioritert myke verdier i trafikken i sine politiske vedtak, fikk byggingen av gang- og sykkelveger først noe fart over seg når statens bidrag økte vesentlig. 7) De lokale nivåers kapasitet kan både representere flaskehalser for gjennomføringen av tiltak, og tilføre det et kvalitativt nivå. Fremdriften av generalplanleggingen i kommunene hang f.eks. nøye sammen med den administrative kapasitet lokalt. 8)

Det er generelt også en annen gjennomgående forskjell mellom store og små kommuner når det gjelder den gjennomslagskraft sentrale tiltak har lokalt. Mens de små i større grad etterlever slike tiltak og vanskeligere motstår dem, vil større kommuner lettere kunne modifisere eller avvise sentrale tiltak. F.eks. innenfor rammen av et større statlig program i forurensningssektoren bidrar små og perifere kommuner med relativt mer av egne ressurser enn store og mer forurensende kommuner. 9) I den kommunale konkurransen om lokaliseringen av hovedstasjonen for kystvakten i Nord-Norge trakk den kommunen det lengste strået som tidligst kunne stille med veldokumenterte planer. 10) Slike forskjeller skyldes det ulike omfang av politiske og administrative ressurser som kan mobiliseres lokalt.

De enkelte forvaltningssektorer kan også i sin gjennomføring av statlige tiltak vri resultatet i en uventet retning. En vesentlig virkning av strandplanloven ble en omfattende behandling av dispensasjoner og ikke utarbeidelse av planer, som var en viktig intensjon i loven. 11) Et mer spesielt eksempel. En ekstra innsprøyting av økonomiske midler for å styrke bemanningen i sosialetaten i kommunene ble i stor grad brukt til saldering av kommunebudsjettet. 12)

### **Artikulering**

For det andre kan forholdet mellom stat og kommune ses ut fra behovet for *lokal artikulering*. Forvaltningens organisering i sektorer og nivåer er også formidlingskanaler for lokale interesser overfor sentralplanet. De kan være rettet mot utformningen av den nasjonale politikk. F.eks. var et større flerårig statligt aksjonsprogram for å redusere forurensningen i et stort nedbørsfelt påvirket og initiert av noen få store recipientkommuner. 13) Et annet eksempel: Det norske regionale planleggingssystemet fra 1960-tallet var i stor grad utformet ut fra situasjonen i de ekspanderende tettsteder. 14)

Lokal artikulering kan også ha som formål å skaffe støtte til egne tiltak. En del av norsk flyplassutbygging kan forstås ut fra dette. Bygging av

flyplasser har ofte blitt satt igang på tross av manglende sentral støtte i utgangspunktet. Støtten har kommet når flyplassen var et fysisk faktum. Tildelingen av skjønnsbaserte tilskudd fra stat til kommune ser ut til å henge positivt sammen med kommunal administrativ kapasitet og kontakt med høyere nivå. 15) Forekomsten og kvaliteten av lokal forvaltning er ofte avgjørende både for å ta initiativ og for evnen til å utnytte sentrale tilbud.

I en undersøkelse av de norske kommuner opplyses det at bare halvparten klarer å utnytte mesteparten av de statlige finansierings- og tilskuddsordningene. Resten har problemer på grunn av dårlig administrativ kapasitet. Bildet utfylles med at et stort flertall av den politiske ledelse i kommunene mener at regelverket og formelle ordninger er uoversiktlige, og at departementspråk kan være vanskelig å forstå. 16) I sentraliserte sektorer kan selve forvaltningsstrukturen motstå lokale "særkrav". Morsmålundervisningen i grunnskolen har tradisjonelt ikke tatt hensyn til lokale dialekter og lokale etniske varianter. Når et tiltak har sitt utspring på statsplanet, er heller ikke kommunene definert som selvstendige aktører. Hvordan problemene løses på det lokale planet vil i sterkere grad være i hendene på administrative ekspertorgan, og dermed nasjonale profesjoner enn lokale politikere.

Slike trekk kan lett vanskeliggjøre formidling av lokale interesser oppover i systemet. I sektorer som formidler *hjelp* og stimulerer til selvhjelp i kommunene vil lokal identitet og lokal prioritering ha en bredere plass. Oppgaven kan da bestå i å oppdage og artikulere lokale behov.

### **Innovasjon.**

Forholdet mellom stat og kommune kan også analyseres ut fra et behov for politisk endring og fornyelse. Slik de offentlige myndigheter behandler problem og slik tiltakene blir utformet, er bl.a. betinget av den strukturen som forvaltningen har. Spesialisering, arbeidsdeling, differensiering av myndighet og faglig kompetanse har betydning både for hvilke problemer som det offentlige definerer som sine og tar opp til løsning, og ikke minst for hvordan de evner å løse dem. Sektoroppdelingen og nivåddifferensiering kan fungere som effektive kanaler for noen problemer, men virke som barrierer for andre.

Noen samfunnsproblemer har en slik karakter at de idag enten helt mangler administrative organ som kan absorbere dem og fremby løsninger. Eller det kan være slik at bare enkeltaspekter ved et problem "har" en administrasjon med et tilbud av løsninger. Tidligere hadde f.eks. Vassdragsvesenet ansvaret for både utbygnings- og verneverdier. Vegvesenet har idag ansvaret for viktige sider ved både motortrafikk, for annen trafikk og for trafiksikkerhet. Idag har flere natur- og mil-

jøvernverdier forlenget fått en administrativ løsning gjennom Miljøverndepartementet, men f.eks. sentrale trafiksikkerhets- og andre miljøverdier står fortsatt forvaltningsmessig svakt.

Nå er det slik at mens problemer i samfunnet relativt raskt kan endre karakter, som en følge av løpende samfunnsendringer, vil det være adskillig større stabilitet i den utforming forvaltningen har og de tiltak som den kan sette iverk.

Institusjonene kan lett bli mål i seg selv og komme på siden av de samfunnsformål som de opprinnelig var opprettet for. Det kan bidra til institusjonell konservatisme, som gjør det vanskelig å ta opp nye oppgaver til løsning. Problemet med administrativt etterslep er både et problem for den politiske styringen, for lokalsamfunnene og for å få en løsning på nye problem som oppstår.

Mange samfunnsproblem, både lokale og nasjonale, er i en viss forstand *sammenhengende*, de går på tvers av de grenser som forvaltningens organisering setter: grenser mellom kommuner, fylker og mellom administrative sektorer. Både den *geografiske* organiseringen av forvaltningen i kommuner og fylker, og den funksjonelle i *sektoroppdelingen* har betydning for hvilke problemer i samfunnet som det offentlige kan ta opp og hvilke løsninger som blir valgt. De kan fremme løsningen for noen problemer, men hindre andre.

Inndelingen i kommuner representerer en regional dimensjon i den offentlige politikken. Geografiske rom som kommer til uttrykk i kommuneinndelingen, kan helt eller delvis romme sammenhengende problemområder: som opprettholdelse av bestemte lokalsamfunn, bevaring av lokalt avgrensede særtrekk eller tilstander (f.eks. lokalt arbeidsmarked). Både kommunens størrelse og overbygningen av offentlige myndighetsorgan innenfor dette, vil ha betydning for hvordan slike problem kan bli løst. I en stor kommune kan sentrum overskygge utkantens problemer. I et landskap bestående av mange og små kommuner vil små og spredt-bodde grupper lettere få en tilfredsstillende status.

Et styringssystem som er organisert i funksjonelle sektorer vil av naturlige grunner være mer orientert mot spesielle aspekter løst fra en geografisk eller romlig sammenheng. For å bevare og utvikle bestemte lokalsamfunn i sin helhet eller for å ivareta oppgaver som har en klar geografisk romlig profil, må som regel flere forvaltningssektorer trekke sammen. Det er i praksis ofte vanskelig. Virkninger av beslutninger i en sektor kan utilsiktet slå inn i en annen sektors ansvarsområde og skape problem der uten at den opprinnelige sektor har ansvar for slike virkninger. Den sterke veksten i den kommunale økonomi er underlagt styring fra enkeltsektorer – fagdepartementene. En samordning i sentralforvaltningen av politikken overfor kommunene later til å være mindre utviklet. 17)

2/3 av alle norske kommuner har flere spredt bosatte innbyggere enn tett bosatte. Nesten 80% av boligene i spredtbygde områder ligger til en hovedtrafikkåre. Ønsket om å bevare en spredt bosetting er derfor avhengig av avkjørsel til en hovedtrafikkåre. Denne tilgangen reguleres av den statlige vegsektor, som dermed også regulerer bosettingsmønsteret. Men vegsektorens holdning til slike avkjørsler er bestemt av hensynet til trafiksikkerhet og ikke av hensynet til bosettingen. 18)

### Organisasjonsstruktur og innflytelse

De tre prosessområdene: iverksetting, lokal artikulering og innovasjon vil være påvirket av hvordan det statlig – kommunale systemet mer i detalj er organisert, m.h.t. fordeling av myndighet og administrative ressurser, teknologi, finansiering og politiske mål.

Disse kan sees som kjennetegn ved de enkelte sektorer av aktiviteter som forbinder kommune og stat, snarere enn som kjennetegn ved det generelle sambandet mellom dem. Dette fordi det er store variasjoner sektorerna imellom, men som i sum kan gi ulikt resultat for ulike kommuner. En kan fremme noen antakelser om hva disse strukturtrekkene betyr.

Organiseringen en sektor kan variere m.ht.

- *hvor utbygginget den er* (om den finnes på alle nivåer: sentralt, fylke og kommune)
- *hvor sentralisert eller desentralisert den er* (fordelingen av myndighet mellom de administrative nivåer m.t.h. f.eks. planlegging, kontroll, økonomiske tildelinger)
- *arbeidsdelingen* mellom politikere og fagfolk i den enkelte sektor
- *hvor kvantitativ stor den er* (antall ansatte)

Teknologi omfatter både personell og materiell struktur. Kompetansen og ekspertisen i en forvaltningssektor har betydning for hvilke problemstillinger en sektor kan romme, arbeide med og løse. Mens f.eks. generalplanleggingen har hatt byplan- og arkitekttradisjonen å bygge på, er det en rekke andre temaer som mangler en tilsvarende ekspertise. En flaskehals lokalt i gjennomføringen av tiltak mot forurensing i vann har mange steder vært mangelen på ekspertise som kan utføre kontrolloppgaver og drift av renseanlegg.

Til en sektors teknologi hører også *tekniske hjelpemidler*. Disse kan variere både i kompleksitet, størrelse og kostbarhet. Hva slags tekniske hjelpemidler en sektor har, henger nøye sammen med ekspertisetypen i sektoren som de er redskaper for. På samme måte som ekspertisen har også de tekniske hjelpemidler betydning både for hvilke problemstil-

linger en sektor kan arbeide med og hvilke løsninger som er mulige.

Innføringen av fysiske midler for å fremme myke verdier i trafikkmiljø som gang- og sykkelveier, fartsreducerende humper o.l. er også regulert av de maskinelle redskaber som de tekniske etater rår over. I utgangspunktet har maskinparken i overveiende grad vært tilpasset større vegbredder med jevne flater. Bygging og drift av gang- og sykkelveger har stilt krav til ny teknologi.

De økonomiske løsninger som offentlige tiltak får kan bety mye for utfallet. Statlige tiltak medfører som oftest at kommunen får økte kostnader. *Finansieringsordningene* påvirker derfor kommunens motivasjon til å prioritere et saksområde og valg av løsninger. Men for en kommune vil det kunne være rasjonelt å treffe andre valg bare ut fra en bred vurdering av stedlige behov. Fordeling av statlig og lokal andel av tiltakenes finansiering er derfor en viktig betingelse for effekten av nasjonale mål.

De politiske mål i en sektor kan delvis sees som et resultat av hvilke interessegrupper som får tilgang til sektoren og hvilke profesjoner sektoren har. Ekspertisen vil også ha betydning for den mål-middel tenkning som bidrar til å utforme de politiske mål. Hvor sterkt en sektor er tilknyttet det lokale eller det statlige nivået vil også være avgjørende for styrken av nasjonale eller lokale målsettinger i sektoren.

Forholdet mellom stat og kommune er da et spørsmål om hvordan de enkelte sektorene er organisert. Ut fra forskjeller i organisasjonsstruktur, teknologi, finansiering og politiske mål kan vi stille noen hypoteser om hvordan sektorene i varierende grad kan gi rom for en kommunal eller statlig dominans.

I en sektor preget av sentralt gitte og standardiserte tiltak kan en vente at organisasjonsstrukturen vil være relativt sentralisert. Teknologien vil være preget av nasjonal faglig ekspertise. Den faglige ekspertisen på det lokale plan vil være underlagt statlig instruksjonsmyndighet og/eller styrt av profesjonens verdier. Struktureringen av mål og midler vil være dominert av sentrale institusjoner, og økonomiske incentiver/styringsmidler vil være mer avgjørende for prioriteringen av sektoren enn kommunale selvfinansieringsordninger. Grunnskolen vil være et relevant eksempel. Sektoren domineres av en nasjonal profesjon og det pedagogiske innholdet i skoletilbudet er underlaget er både sterk og detaljert statlig styring. Den statlige finansiering med bl.a. tilskudd til lærerlønninger er betydelig.

Omvendt vil en sektor med tyngdepunkt på det lokale planet ha en reell desentralisert organisasjonsstruktur, eller mangle sterke styringsorganer på høyere nivåer. Teknologien vil være preget av lokalt politisk skjønn og mindre av avansert og spesialisert ekspertise. Eller så vil den lokale ekspertise være relativt uavhengig av sentralmyndighetenes faglige

instruksjonsmyndighet. Kommunen vil ha relativt større herredømme over hvordan politiske mål og midler defineres.

Finansieringen vil bestå av lokale ressurser og/eller sentrale midler som kan brukes forholdsvis fritt. Både kommunale næringstiltak og kultursektoren kan være eksempel på dette. Kommunale næringstiltak finansieres av kommunen, mens kultursektoren har fått en gavepakke fra staten. Ingen av sektorene er underlagt noe sterk statlig styring, og ingen av dem har noen etablert og høyt spesialisert profesjon.

### Henvisninger:

- 1) Jørgen Rattso: "Kommunaliseringen av økonomien" Plan og arbeid nr. 2-1978
- 2) Francesco Kjellberg: "Reformarbeidet i lokalforvaltningen". 1977, Notat, Institutt for statsvitenskap, Oslo.  
Se også NOU 1974:53: "Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen."
- 3) Francesco Kjellberg: "Politiske konsekvenser av standardisering av offentlig ytelser"  
Tidsskrift for samfunnsforskning 1974 bd. 15, s. 138-153.
- 4) Kjell Myhren: "Forholdet mellom statlige tiltak og lokale avgjørelsesprosesser" i NIBR-arbeidsrapport nr. 1. 1976. Oslo.
- 5) Lerstang/Mydske: "Erfaringer fra Norsk vegplan II". NIBR. Rapport 43. Oslo 1977.
- 6) NOU 1973:53: "Administrative og økonomiske konsekvenser av lover m.v."
- 7) Lerstang/Mydske: samme sted.
- 8) Njål Arge: "Hva har vi lært av generalplanarbeidet". HIBR-notat 1978:10.
- 9) Mydske/Strand: "Water Pollution Policies in Norway". ECPR, paper. Bergen-Tromsø 1980.
- 10) Jan F. Andersen-Gott: "Valget av kystvaktstasjon i Nord-Norge i lys av ulike beslutningsmodeller", mellomfagsoppgave. Institutt for off. adm. og org. kunnskap. Bergen 1980.
- 11) Torodd Strand: "Staten og kommunene". I Olsen red) *Politisk organisering*. Oslo 1978.
- 12) J.E. Kolberg: "Socialomsorgsprosjektet." Univ. i Tromsø.
- 13) A. Hallen: "Vassforurensing statleg aksjon".  
Notat. NIBR. 1978, Oslo.
- 14) P.K. Mydske: "Den historiske bakgrunn for fysisk-økonomisk planlegging i Norge."
- 15) Jan Jonassen: "Kommunen som klient". Univ. i Bergen 1978.
- 16) T. Strand: samme sted.
- 17) J. Rattso: "Kommunen plass i den nasjonale økonomi." I NIBR arbeidsrapport 16/78, Oslo.
- 18) Brattset, Bysveen, Lerstang: "Riksvegen og omgivelsene."  
NIBR 1978, Oslo.