

Fylkesmannsmøtet
Steinkjer
Mandag 1. august 1988

Med forbehold om endringer
SPERRET til 1.8.88 kl. 1115

Gro Harlem Brundtland

NASJONAL STYRING - KOMMUNALT SELVSTYRE

La meg innledningsvis få lov til å takke for at jeg på nytt er invitert til Fylkesmannsmøtet. Jeg håper vi i dag kan få en like nytting meningsutveksling som vi hadde på Lillehammer for to år siden. Fylkesmennene står daglig midt i den avveining jeg skal ta opp - forholdet mellom nasjonal styring og kommunenes selvstyre.

Det kommunale selvstyret er i etterkrigstiden blitt utøvd i et stadig nærmere samvirke med de statlige myndigheter. Av og til kan en få det inntrykk at man fra kommunenes side ser dette som en utvikling som har redusert det kommunale selvstyret. Således kunne en kanskje oppfatte det som om Piet Hein snakket på vegne av enkelte kommunepolitikere når han i et av sine dikt sier:

"Naturen er vor far og mor,
som gode gaver ga oss,
og staten er vor store bror,
som tar det hele fra oss."

Som denne forsamling vet bedre enn noen annen har kommunene vært statens uunnværlige redskaper m.h.t. å iverksette nasjonale tiltak ut fra et mål om lik velferd for alle. Dette har medført både at staten har gitt bevilgninger til kommunesektoren og at staten har gitt et regelverk som ramme rundt den kommunale tjenesteyting.

Fra kommunehold ble det etterhvert betydelig reaksjon mot det de kalte statlig detaljstyring. I begynnelsen av 1970-årene fikk vi sterk fokusering på lokaldemokrati, slik det bl.a. kom til uttrykk i Arbeiderpartiets program for "Demokrati i

hverdagen". Senere kom en rekke reformer basert på forslag fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Innføringen av inntektssystemet og nå frikommuneforsøket må sees i dette perspektiv.

Alt for ofte ser vi forholdet mellom stat og kommune framstilt som et valg mellom enten nasjonal styring eller kommunalt selvstyre. Jeg føler at vi på denne måten konstruerer et unødig motsetningsforhold mellom ulike deler av den offentlige forvaltning. Siden både statlige organer og kommunale organer tross alt er utgått fra og satt til å styre det samme land og folk, må en vurdering av hvordan en best skal organisere forholdet mellom stat og kommune sette befolkningen i sentrum, både som brukere av offentlig tjenesteyting og som velgere. Måten vi organiserer oss på kan ikke vurderes uavhengig av at offentlig tjenesteyting skal sikre mulighet for innflytelse for alle grupper, rettferdighet, kvalitet og effektivitet.

Å sette publikum i sentrum krever at en kan se hele den offentlige sektor under ett uavhengig av om oppgavene er statlige, fylkeskommunale eller kommunale.

Det betyr ikke at vi skal la være å diskutere spørsmålet om hva staten skal regulere av kommunal tjenesteyting og hva som kommunene selv bør bestemme. Jeg mener imidlertid at denne diskusjonen må ta utgangspunkt i hva som er befolkningens behov og ønsker. Kommunal eller fylkeskommunal tjenesteyting er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel på samme måten som statlig tjenesteyting selvsagt heller ikke er et mål i seg selv.

Den senere tids debatt om det lokale selvstyret i Norge har ikke vært preget av noen felles problembeskrivelse. Noen hevder at staten gjennom ulike virkemidler i for stor grad blander seg inn i spørsmål som det burde tilligge kommunene å finne svar på. Andre mener at kommunene har fått for stor frihet slik at viktige oppgaver ikke blir prioritert høyt nok eller på samme måte i de ulike kommuner. Dette understreker etter mitt syn et viktig poeng: Det finnes ikke noen endelig løsning på organiseringen av forholdet mellom stat og kommune. Det er en tilpasning som er

under stadig utvikling og hvor svaret neppe noen gang vil kunne gis en gang for alle. Forholdet mellom stat og kommune er av de grunnleggende politiske spørsmål hvor ideologi og samfunnsforhold vil være bestemmende for hvordan man i praksis organiserer seg og hvor man til ulike tider vil velge ulike løsninger.

Jeg vil imidlertid understreke at det i praktisk politikk vil være klare grenser for i hvilken grad staten bør gripe inn overfor kommunene. Den statlige styring må til enhver tid ta hensyn til at Norge er avhengig av et aktivt og godt fungerende lokalt demokrati. Det kommunale selvstyre har lange og rotfestede tradisjoner som det ikke er aktuelt å rokke ved. Men det kan heller ikke være slik, hvis dere tillater meg en lettere omskriving fra Ibsens "Kongs-Emnerne", at

"En kommune maa handle med frie Hænder, staa alene, ikke ledes, ikke lokkes."

Det verdigrunnlag som danner basis for det kommunale selvstyret er vel kjent for denne forsamling, nemlig

- lokal problemdefinering
- bred lokal deltakelse og
- lokalt utformet valg av løsninger.

De tre fortrinn ved kommunal oppgaveløsning kan imidlertid komme i strid med et fjerde krav til offentlig tjenesteyting, nemlig likhetsverdien. Tanken om at folk skal kunne få et likeverdig offentlig tilbud uavhengig av hvor de bor i landet, står sterkt i vårt land. Dette er kanskje den viktigste begrunnelse for behovet for nasjonal styring. En undersøkelse som ble gjennomført for ett års tid siden viste at det var et klart flertall både blant befolkningen og blant lokale politikere som mente at hensynet til det kommunale selvstyret måtte underordnes hensynet til et likeverdig offentlig tilbud over hele landet.

Den sterke oppslutningen om hensynet til likeverdige tjenester bør ikke skape grunnlag for noe motsetningsforhold

mellom lokalpolitikere og politikere i Storting og regjering. Man må kunne snakke om en bred enighet om at stat og kommuner har et felles ansvar for å sikre befolkningen en akseptabel levestandard og et tilnærmet likt tilbud av offentlige tjenester.

Det er Storting og regjering som har det overordnede ansvar for samfunnsutviklingen. Dette ansvaret omfatter både oppgavedelingen mellom de ulike forvaltningsnivåer, og ansvaret for landets økonomi.

Arbeidet med å rette opp problemene i landets økonomi har vært Regjeringens viktigste oppgave de siste to årene. Som dere kjenner til utgjorde kommunesektorens samlede utgifter i 1987 ca. 100 milliarder kroner. Dette er om lag 1/5 av bruttonasjonalproduktet. Kommunesektoren sysselsatte i underkant av 400 000 eller ca. 16% av alle lønnede årsverk i landet. Med slike dimensjoner over virksomheten er det klart at også nasjonal styring av kommunesektorens aktivitet må vurderes i det makroøkonomiske opplegget. Utfra den ulikhet som det er i kommunenes skattegrunnlag vil det dessuten verken være realistisk eller ønskelig at staten skulle avvikle sin generelle styring av kommunenes økonomi. Dette ville åpne for store forskjeller i de kommunale tjenester.

Det har vært mye oppmerksomhet omkring kommunesektorens økonomi den siste tiden. Fra flere hold er det hevdet at sektoren er uten økonomisk kontroll. Spesielt har det vært reaksjon på at en del kommuner gikk utover rammene for arbeidstidsreformen som ble gjennomført i 1986. Kommunene på sin side hevder at rammene er for små og at de ikke kan gjennomføre prioriterte oppgaver.

Regnskapstall for 1987 for kommunesektoren viser en situasjon som er mer alvorlig enn vi tidligere antok. Veksten i utgiftene var atskillig større enn veksten i inntektene. Resultatet er at anslaget for underskudd før lånetransaksjoner, som viser hvordan utgiftene er i forhold til inntekter, er langt høyere enn tidligere antatt. Det reelle underskuddet er på

nærmere 7 milliarder kroner, mens vi i fjor høst hadde et anslag på 5,4 milliarder kroner. Spesielt kommunene hadde en stor økning i underskuddet i 1987.

Kommunesektoren har også hatt en sterk vekst i sysselsettingen. Således økte antallet årsverk i kommuneforvaltningen med ca. 13 000 fra 1986 til 1987, fra knappe 287 000 til om lag 300 000.

En slik ubalanse mellom inntekter og utgifter innebærer at kommunesektoren øker sin gjeld dramatisk. Det er klart at en slik situasjon ikke kan vedvare over lengre tid. I et nasjonalt styringsperspektiv er det nødvendig at kommunene og fylkeskommunene nå legger stor vekt på å tilpasse sine utgifter til de inntektsrammer de har i år og de rammer det er realistisk å regne med framover. Investeringer og låneopptak må undergis en grundig vurdering. Vi bør unngå at gjelden øker så sterkt at kommunesektorens økonomiske handlefrihet blir begrenset framover fordi rente- og avdragsbelastningen blir for høy.

Det er all grunn til å være bekymret over utviklingen som fant sted i 1987. Den sterke underskuddsøkningen vil nok få mange til å tilpasse seg de inntektsrammer de har fått. Dersom det ikke blir gjort, står kommunene i fare for å undergrave deler av den selvråderett de etter hvert har fått. Det ligger i så måte et stort ansvar på kommunene selv. Jeg velger imidlertid foreløpig å tro at det vi ser nå, er effekten av to forhold. For det første at det i praksis er vanskelig å legge om kursen raskt. For det andre at de beslutninger som ligger bak den høye utgiftsveksten i 1987 i stor grad ble tatt ved årsskiftet 1986-87 på bakgrunn av sterk skattevekst i to år. Det kan vel være grunn til å tro at kriseforståelsen har økt vesentlig siden da, og at kommunene derfor nå i større grad ser realistisk på hvilke vekstmuligheter som ligger i de nærmeste årene.

Det økonomiske opplegget for 1988 oppleves som stramt av mange kommuner. I tillegg er det klaget over at det har vært turbulent med mange endringer i forutsetninger underveis. Det er riktig at kommunesektoren har måttet justere sine budsjetter for

1988 som følge av tiltak fra statens side. Jeg vil understreke at de endringer som er gjort, ikke har endret det reelle innhold i opplegget. Målet har hele tiden vært 0-vekst i reelle inntekter, samtidig som det har vært viktig å bevare en rimelig profil på opplegget.

Det vil bli et stramt økonomisk opplegg i 1989, på samme måte som i 1988. Regjeringen vil legge opp til uendret realinntekt i kommunesektoren i 1989 på linje med opplegget i 1988. Kommunesektoren kan ikke regne med noen økning i rammen for de samlede inntekter. Dette stiller sektoren overfor krevende utfordringer for å unngå at de økonomiske problemer blir for store i et lengre perspektiv.

I tillegg til at gjelden øker i kommunene og blir bekymringsfull høy, har utviklingen i kommunesektoren også i noen grad motvirket Regjeringens stabiliseringspolitikk. I arbeidet med det økonomiske opplegget for 1989 vil vi derfor vurdere om det er formålstjenlig å gjennomføre en bedre styring av kommunesektorens totale opplåning som ledd i den økonomiske politikken. Det er imidlertid klart at gjennomsnittstallene dekker over store forskjeller mellom kommunene. Mens økt gjeld ikke vil være noe problem for en del kommuner, vil andre kommuner kunne få store problemer. Det er viktig at kommunene får en klar forståelse av at inntektsrammene vil være stramme framover og at det ikke kan forventes ekstrabevilgninger fra staten i tilfelle av økonomiske problemer.

Utviklingen i kommunenes økonomi skaper et behov for sterkere statlig styring for at man skal kunne oppnå en nødvendig tilpasning til den nye økonomiske situasjon. Jeg tenker her bl.a. på fylkesmennenes godkjenning av kommunale låneopptak. Mens vi for noen få år siden snakket om å gå over til lånerammer for hver kommune, ber vi nå fylkesmennene om å skjerpe kontrollen med låneopptak.

Når det gjelder oppgavefordelingen mellom stat og kommunesektor tror jeg som sagt ikke den kan bestemmes en gang for alle, men må endres når utviklingen gjør det nødvendig. Ved

slike endringer av oppgavefordelingen er det nødvendig å ta hensyn til fylkeskommunenes og kommunenes størrelse, struktur og økonomiske evne. Jeg tror at det også heretter vil være nødvendig at staten enkelte ganger gjennom lov påbyr kommunene og fylkeskommunene å løse viktige oppgaver. Det vil også være behov for å gi kommunesektoren andre typer prioriteringssignaler.

Kommunesektoren har på frivillig grunnlag kunnet ta på seg oppgaver av stor verdi for oppbyggingen av velferdsstaten. Ofte har kommunene bygget ut tjenester som først lenge etter har blitt lovfestet. Kommunene har på denne måten blitt pådrivere i utbyggingen av velferdsstaten. Det er vesentlig at kommunesektoren også i tiden framover har en slik mulighet til å starte opp ny aktivitet og at den ikke innskrenkes unødig. Ikke minst skaper behovet for økonomisk omstilling utfordringer for kommunenes valg av gode løsninger. Kommunene må i større grad finne veier selv til den mest effektive ressursutnyttelse. Staten sitter ikke nødvendigvis med de riktige svarene eller de nødvendige ressursene. Frihet til selvstyre er derfor også i statens interesse.

Staten har i utgangspunktet det fulle herredømme både over hvordan kommuneforvaltningen skal organiseres og hvilken handlefrihet kommuner og fylkeskommuner skal ha på de ulike områder. Derfor har staten også ansvaret for at det kommunale selvstyret gis betingelser og rammer som er slike at kommunene kan være levende og handlekraftige politiske institusjoner, og samtidig effektive ledd i det samlede forvaltningsapparat. Skal begge disse hensyn oppnås, må staten ta sin oppgave som "administrator" av det kommunale selvstyre på alvor. Den "administrasjon" staten nødvendigvis må drive av kommuneforvaltningen og det kommunale selvstyret som system, må skje på en samordnet, målrettet og entydig måte. Viktig i denne forbindelse er også at det må være samsvar mellom de prioriteringssignaler som gis på sektornivå og de overordnede økonomiske rammer. Selv om samordningen som skjer på nasjonalt plan er blitt forbedret de senere år, bør den forsterkes ytterligere.

Jeg er klar over at mange i kommunene synes at Regjeringen minst taler med to tunger overfor kommunesektoren. På den ene side har vi finansministeren som ut fra hensynet til nasjonal styring og den totale økonomiske situasjon stadig påpeker nødvendigheten av moderasjon i kommunesektoren - slik jeg har gjort det her i dag.

På den annen side er det andre i Regjeringen som ber kommunesektoren forsere utbygging av visse typer tjenestetilbud, som f.eks. barnehager, sykehjem og tiltak for eldre. Dette er selvsagt med på å skape forventninger i befolkningen som det kan være vanskelig å innfri.

Dette er imidlertid et dilemma vi må leve med i vårt politiske system. Dere vet like godt som jeg at Regjeringen verken kan eller vil løpe fra ansvaret for et vel utviklet tjenestetilbud. Vi må derfor - trass i formell arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene - leve med at Regjering og kommune deler det politiske ansvaret for nivået på og fordelingen av våre velferdsgoder. Og så må vi alle passe på at Piet Hein ikke får rett når han sier:

"Når to deler ansvar
blir det høyst 1% på hver."

En måte å unngå dette på er, som jeg nevnte, forbedret samordning på nasjonalt plan. Det er også fortsatt behov for å styrke samordningen av den statlige forvaltning på fylkesplan. Fylkesmannens samordningsoppgaver har det vært snåkket mye om i de senere år. Jeg vet dere er opptatt av dette, og jeg vet også at dere synes det går for sakte med avklaring på disse spørsmålene. Jeg er enig i at vi nå må komme videre i arbeidet med å samordne statsforvaltningen på fylkesplan.

Hovedkomiteen for lokalforvaltningen vil som kjent i løpet av høsten levere utredningen om nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. En bedre samordning av den lokale statsforvaltning vil bli omhandlet i utredningen. Fra før av foreligger forslag og krav fra Kommunenes Sentralforbund vedrørende de statlige sektororganer på fylkesnivå. Jeg vil ikke

her nå gå inn på dette feltet i hele sin bredde. Jeg finner det likevel riktig å tilkjenne gi noen synspunkter på et par av de forslag som er fremmet av Kommunenes Sentralforbund, senest av Jacob Eng ved landstinget i Skien i slutten av juni. Det gjelder forslagene om å nedlegge fylkeslegeembetene og skoledirektør-embetene. Regjeringen er ikke enig i disse forslagene. Vi mener at en også i fremtiden vil ha behov for skoledirektørkontorene og fylkeslegekontorene, som imidlertid bør samordnes med fylkesmanns-embetene.

Det er fortsatt behov for at noen ivaretar oppgavene med å bevare størst mulig enhet, likeverdighet og fellesskap i vårt arbeid med å fremme en nasjonal kunnskapspolitik. Skoledirektørene vil fortsatt ha som aktuelle arbeidsoppgaver

- faglig veiledning og initiativ i forbindelse med skoleutvikling
- etterutdanning og lederopplæring som ledd i et nasjonalt program
- styrking av det tverrfaglige arbeidet om miljølære
- sikre foreldrenes og elevenes rettigheter i forbindelse med medvirkning og klage
- gjennomføre grunnskolens avgangsprøve
- og ikke minst ta initiativ til en kvalitetsvurdering av skolen

Jeg er kjent med at en av fylkesmennene har fremmet et forslag om en forsøksordning for samordning av skoledirektør-embetet med fylkesmannsembetet. Etter min oppfatning vil det være nyttig å komme i gang med slike forsøksordninger ved to eller tre fylkesmannsembeter. Regjeringen vil behandle dette så snart som mulig. Debatten i Stortinget før jul i forbindelse med de siste endringene i grunnskoleloven viste at også Stortinget er opptatt av en avklaring på skoledirektørens fremtidige arbeidsoppgaver og organisatoriske tilknytning.

Når det gjelder fylkeslegeembetene er det viktig som sosialministeren har uttalt i Aftenposten sist mandag at vi fra statens side trenger en instans som fortløpende kan veilede og motivere for nasjonale helsepolitiske mål som trekkes opp av Storting og Regjering. Vi har også helsemessige beredskapshensyn

å ivareta når det gjelder epidemier og smittespredning. Fylkeslegene har f.eks. spilt en avgjørende rolle i utviklingen av tiltak for å bekjempe HIV/AIDS epidemien og ved omlegging av fengselshelsetjenesten. Med alle våre småkommuner kan fylkeslegetjenesten også representere et viktig fagmiljø for kommunehelsetjenesten. Det er også viktig å ha et statlig organ til å ivareta pasientrettigheter og behandle klager når det oppstår tvister mellom pasient og kommunehelsetjenesten. Fylkeslegene er således ikke "unødvendige byråkrater" slik Jacob Eng kaller dem.

Men det er nå, som også sosialministeren understreker, viktig å få drøftet fylkeslegekontorenes fremtidige organisering. Dette spørsmålet bør ikke lenger stå uavklart. Regjeringens syn er som nevnt at fylkeslegekontoret bør samordnes med fylkesmannsembetet.

Fra Regjeringens side er vi derfor innstilt på en rask avklaring av disse spørsmål. Mens den nødvendige avklaring finner sted, tror jeg det kunne være nyttig om to eller tre fylkesmannsembeter kunne drive forsøksvirksomhet med integrering av fylkeslegekontoret som for skoledirektørembetet. Dere er herved invitert til å fremme forslag om dette.

Tidligere forbruker- og administrasjonsminister Anne Lise Bakken tok på et møte med fylkesmennene i juni 1987 opp spørsmålet om det administrative ansvaret for fylkesmannsembetene burde overføres fra Justisdepartementet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Hennes utgangspunkt var at FAD har det generelle ansvar for samordning av den statlige virksomhet, både sentralt og lokalt. Det samme synspunkt er ved ulike anledninger hevdet fra fylkesmannshold. Det er i dag fem fagdepartementer som er ansvarlig for forskjellige saksområder ved embetene. Dersom en skal få til en tilfredstillende samordning på fylkesplan er det viktig å få en best mulig samordning sentralt. Regjeringen har på denne bakgrunn drøftet den administrative plassering av ansvaret for fylkesmannsembetene.

Vi er kommet til at dette bør overføres fra Justisdepartementet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Vi vil i nær fremtid komme med forslag om en timeplan for en slik overflytting.

Regjeringen sier i Perspektivmeldingen (St. meld. nr. 4 for 1987/88) at felles velferd må sikres gjennom en ombygging av velferdssamfunnet snarere enn en utbygging. Kommunene og fylkeskommunene står for størsteparten av den direkte offentlige tjenesteyting i dette land. I dette perspektivet blir det viktig å prioritere arbeidet med omstilling og fornying i kommunesektoren. Regjeringen har satt igang og vurderer også å sette igang ytterligere arbeide på flere felter med sikte på forbedring av den ordning vi har i dag. Hensikten er å få en mer effektiv lokalforvaltning, og en styrking av kommunene og fylkeskommunene som folkevalgte nivå. Både revisjonen av kommunelovgivningen som Kommunelovutvalget arbeider med og frikommuneforsøket må sees i dette perspektiv. Denne forsamling er vel kjent med disse arbeidene, og jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på dem. Jeg har god tro på at vi med basis i Kommunelovutvalgets utredning skal få et rasjonelt og hensiktsmessig lovgrunnlag for den alminnelige virksomhet i kommunene og fylkeskommunene.

Derimot vil jeg komme inn på et annet viktige emne i denne sammenheng. Det gjelder miljøvern og kommunalt selvstyre.

Tiden er nå inne for å rette søkelyset mot kommunenes miljøverninnsats og hvordan miljøvern hensyn kan ivaretas innenfor det kommunale selvstyret. Algekatastrofen bør være en påminnelse om hvor viktig dette feltet er.

Det er i Stortinget bred enighet om at miljøverninnsatsen på kommunenivå generelt sett må styrkes. Jeg har en klar forståelse av at kommunene selv er enige i denne målsettingen. Det faktum at halvparten av landets kommuner søkte om å få delta i programmet for utvikling av kommunalt miljøvern bekrefter dette inntrykket.

Arsakene til en hittil nokså beskjeden miljøverninnsats i kommunene er mange:

- Manglende kunnskap om behovet for miljøvernarbeid.
- Miljøvernet har hatt relativt få og lite organiserte pressgrupper på kommunenivå og er blitt nedprioritert til fordel for andre oppgaver.
- Ansvar for de kommunale miljøvernoppgavene har vært spredt på mange utvalg og styrer. En slik struktur legger ikke til rette for en samlet vurdering av miljøvernarbeidet i kommunen.
- Mangelen på samordning i kommunenes miljøvernarbeid skyldes naturligvis også at mange av oppgavene er tillagt statlige myndigheter og statlige nemnder på kommunenivå. Dagens skille mellom kommunale og statlige oppgaver og myndighet oppfattes til dels som tilfeldig og det har aldri vært gjenstand for en samlet vurdering.

Det er Regjeringens syn at en nøkkel til økt kommunal miljøverninnsats er å øke og å klargjøre kommunenes ansvar for dette arbeidet. Statlige myndigheter må vise kommunene tillit og tro på at de selv ønsker å verne miljøet på en tilfredsstillende måte, samtidig som vi må si klart fra om at vi ønsker å se resultater av denne tilliten.

Arbeidet med å vurdere hvilke nye miljøvernoppgaver og -myndighet som bør delegeres til kommunene er allerede i gang. Dette skjer som et ledd i samarbeidsprogrammet mellom Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund (KS), Program for utvikling av kommunalt miljøvern.

Det er av avgjørende betydning at dette arbeidet skjer i nært samarbeid med kommunene. Vi må vite at kommunene er motivert for å påta seg oppgaver og overta myndighet før eventuell delegering skjer. Dette vil vi få klarlagt gjennom forsøk med delegering til enkeltkommuner eller grupper av kommuner.

Selv om det er et overordnet ønske at kommunene skal få økt myndighet i miljøvernarbeidet, må vi likevel være realistiske og innse at mange oppgaver har en slik karakter at de fortsatt må være underlagt nasjonal styring, tillagt departementene og direktoratene eller tillagt fylkesmannens myndighet.

Prinsippet bør være at kommunene tillegges myndighet i saker som først og fremst berører den enkelte kommune, og at det blir klageadgang til statlig myndighet bare der det er viktig med lik behandling over hele landet. I saker som berører flere kommuner eller har nasjonal interesse må avgjørelsen fortsatt tas av statlig myndighet.

Det kommunale selvstyret har også på dette området en økonomisk side. De statlige tilskuddene til miljøvernarbeid er foreløpig holdt utenfor det nye inntektssystemet. Det er naturlig at vi, samtidig som vi tar en gjennomgang av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i miljøvernarbeidet, også vurderer om dagens tilskuddsordninger til kommunalt miljøvernarbeid bør innarbeides i inntektssystemet og gis som rammetilskudd. Videre vil vi vurdere hvordan kommunene kan skaffes egne økonomiske virkemidler i miljøvernarbeidet.

Fylkesmannen vil, sammen med Miljøverndepartementets øvrige etater, spille en aktiv rolle i arbeidet med å fastlegge funksjonsfordelingen mellom staten og kommunene i miljøvernarbeidet. Dere sitter inne med viktige erfaringer som vil bli tillagt avgjørende vekt. Dere er også de nærmeste til å motivere kommunene til å påta seg oppgaver og myndighet. Og dere vil måtte påse at forutsetningene for en vellykket delegering er til stede, dvs.:

- at de kommunene som får delegert myndighet har en politisk organisering som ivaretar miljøvern hensyn
- at kommunene er administrativt forberedt til å påta seg mere myndighet
- at kommunene innarbeider miljøvern i sine planer og budsjetter.

En annen viktig forutsetning for et vellykket desentralisert miljøvernarbeid er at det etableres god kontakt mellom kommunepolitikerne og lokalmiljøet. Ideen om at det i kommunene etableres lokale "miljøkommisjoner", hvor bl.a. frivillige organisasjoner, næringslivet og fagbevegelsen deltar, er god.

AVSLUTNING

Selv om det i utgangspunktet er lett å konstatere klare motsetningsforhold mellom nasjonal styring og lokalt selvstyre, dekker dette over viktige felles realiteter. Verken stat, fylkeskommuner eller kommuner fungerer som selvstendige enheter, men som en integrert del av det offentlige apparat. Likhets-, likeverdighets- og likestillingsverdiene er viktige elementer i vår velferdsstat. Vårt velferdssamfunn er i stor grad bygget opp rundt desentralisering av oppgavene til kommunesektoren. For å sikre forsvarlig standard på tjenestene for alle deler av befolkningen har de statlige myndigheter ofte fastsatt rammer for virksomheten på de enkelte områder. Selv om en kan snakke om en økt strøm av signaler fra stat til kommunesektor har også strømmen den andre veien økt tilsvarende. Slik sett har ikke nødvendigvis det kommunale selvstyret vært noen større taper enn staten.

I dette perspektiv ser en klarere begrunnelsen for den statlige styring. Den statlige styring må imidlertid tilpasses ønsket om å opprettholde kommunene og fylkeskommunene som levende politiske institusjoner. Dette understreker igjen behovet for at staten i sine signaler opptrer samordnet innenfor de økonomiske rammer kommunesektoren har til disposisjon samtidig som de statlige rammer for oppgaveløsningen gir rom for reelle lokale vurderinger.