

Arbeidsutvalget i landskommunalutvalget 17. februar 1993.

Gro Harlem Brundtland:

## FORHOLDET STATSFORVALTNINGA OG KOMMUNESEKTOREN.

### 1. INNLEDNING.

Kjære partifeller!

Det er fint å kunne møte denne forsamling på dette tidspunkt. Vi er nå inne i en viktig fase når det gjelder diskusjonen om forholdet mellom kommunesektoren og staten. Vi har nettopp lagt fram langtidsprogrammet for neste Stortingsperiode, og vi vil i nærmeste framtid også presentere viktige meldinger for Stortinget som på ulike måter berører nettopp dette.

For å gå direkte på dagens tema: Ordførere, i det muntre hjørnet, snakker av og til om at vi har to partier her i landet; Kommunepartiet og Stortingspartiet. Synspunktene avhenger av fra hvilken side en ser forholdet. Det vi har et felles ansvar for i dette partiet er å stå sammen om å bevare, fornye og videreutvikle en slagkraftig offentlig sektor, i en situasjon der angrepene fra politiske motstandere er mange, og de økonomiske uværshølger fra utlandet ruller inn over våre strender. Nettopp vi som er tilhengere av en sterk offentlig sektor, har et særlig ansvar for å være kritiske til å presentere gårsdagens løsninger på dagens problemer. Det er vi for å kunne bevare målene om et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid for alle og økt livskvalitet for det enkelte menneske. Det krever en sterk offentlig sektor, og en offensiv offentlig sektor krever samspill mellom kommunene, fylkeskommunene, Regjeringen og Stortinget.

Ingen skal være i tvil -- for Arbeiderpartiet er jobb nr 1: sysselsettingen. Det er i dette lyset vi også må se forholdet mellom kommunesektoren og staten. Noen foreskriver som løsning å pumpe inn flere penger i kommunesektoren, fordi oppgavene står i kø og hender kunne komme i arbeid. Dette har vi da også gjort, fordi det var nødvendig. I perioden 1988 til 1992 økte de kommunale inntektene med 14% utover lønns- og prisstigning. Det tilsvarer over 15 mrd. kroner mer å rutte med, og arbeidsmarkedstiltakene kommer på toppen av dette. På kort sikt kunne vi fortsette med det, men kortsiktige løsninger gir ikke svaret. 3/4 av alle nye årsverk i perioden 1962-91 kom i kommuneforvaltningen. Det er formidable tall. Også framover vil kommunesektoren bli prioritert, men jeg tror det er en økende erkjennelse av at offentlig og privat sektor er gjensidig avhengig av hverandre. Dette merker dere i den lokalpolitiske hverdag. Utviklingen i lokalsamfunnet, og i den enkelte kommunes økonomi, er ikke utelukkende avhengig av overføringer fra statsbudsjettet. Det hjelper f.eks lite med store statlige overføringer hvis næringslivet går i stå p.g.a sviktende konkurransevne, og folk kommer i gjeldskrise p.g.a et høyt rentenivå.

En forsvarlig økonomisk politikk med vekt på verdiskaping og sysselsetting, gir tillit internasjonalt, og er den beste politikk også for Kommune-Norge. Mislykkes vi med dette, slår det direkte ut på kommunebudsjettet, gjennom lavere skatteinngang og høyere utgifter til sosialhjelp. Det er derfor vi i Langtidsprogrammet kjemper så hardt for solidaritetsalternativet, selv om det vil være krevende, for oss alle som politikere.

Regjering og Storting har hånd om viktige virkemidler for å realisere dette solidaritetsalternativet. Men vi kan ikke gjennom statlige tiltak alene få til økt verdiskaping og sysselsetting. Kommuneforvaltningen har en viktig rolle i å legge til rette for dette. Det kan skje på flere måter. Kommunene kan være med og sørge for at næringslivet får rammevilkår som blir best mulig. Dette gjelder f.eks. gjennom rask kommunal saksbehandling ved ulike typer

søknader o.l., og gjennom tilrettelegging av arealer for næringsformål osv. Den kommunale avgiftspolitikken spiller også inn som en konkurransefaktor for næringslivet. Kostnadseffektive løsninger på kommunal infrastruktur som vann og avløp er viktig. I mange lokalsamfunn vil kommunen være den klart største arbeidsgiveren. Den kommunale lønnspolitikken bør derfor legges opp slik at det offentlige ikke blir lønnsdrivende for konkurranseutsatt næringsliv.

På kort sikt vil kommuner og fylkeskommuner ha en særlig viktig rolle å spille i arbeidsmarkedspolitikken. Jeg håper at vi gjennom Orskaug-utvalgets innstilling, og oppfølging av den, skal kunne oppnå det kommunesektoren har bedt om, nemlig å få en ordning som er enkel å administrere med tanke på å få mest mulig effekt.

Så til diskusjonen om styringsforholdet mellom stat og kommune.

## 2. BEHOV FOR NYANSER.

Vi har en løpende debatt om forholdet mellom kommunene og staten. Ikke minst er kommunesektorens representanter flinke til å holde denne debatten "varm". Det hevdes at staten styrer for mye, og at det bevilges for lite penger. Men vi opplever nå stadig oftere, at kritiske søkelys utenfra rettes mot sektoren og dens disposisjoner: Forskere setter forskjeller under lupen. Vi husker sommerens diskusjon om ventelister på sykehusene og om opptaket til de videregående skoler. Befolkningen setter stigende krav til offentlige tjenester. I et levende, demokratisk samfunn skal vi være glade for en slik diskusjon. Jeg har likevel et inntrykk av at debatten har en tendens til å bli lite opplysende i sitt innhold. Den kommunale frihet holdes f.eks fram som et "hellig prinsipp", som staten for enhver pris ikke må tukle med.

Samtidig kan en få inntrykk av at hvis bare staten overtok ansvaret for en oppgave, ville alle problemer være løst så å si av seg selv.

#### 4. DET KOMMUNALE SELVSTYRE.

Et kommunalt selvstyre er viktig. Argumentene er velkjente. For det første er den lokale handlefrihet et gode i seg selv. Et kommunalt selvstyre muliggjør et direkte folkevalgt innslag i mange beslutninger av betydning for lokalsamfunnet. Avstanden blir kortere mellom befolkning og de styrende.

For det andre bidrar lokalt ansvar til en effektiv løsning av oppgaver fordi de kan skreddersys til lokale behov. Kunnskapen om lokale forhold gjør at en svært ofte kan finne bedre løsninger enn de mer standardiserte, som lett blir resultatet av sentraliserte beslutninger. Ikke minst er dette viktig når de lokale og geografiske forhold varierer så mye som hos oss.

For det tredje er det lokale selvstyre en skole i demokrati. Dess viktigere oppgaver for hverdagen kommunene har, dess viktigere blir den lokale arena. Ca 90 pst. av representantene i det nåværende Storting har erfaring fra lokalpolitikken.

Dette er argumenter som ligger bak den prosess vi har hatt de seinere åra med desentralisering på mange områder. Av og til blir likevel argumentene strukket altfor langt. Til syvende og sist er det kommunale selvstyre et virkemiddel til å nå overordnede politiske målsettinger. Hensynet til det lokale selvstyret må brytes mot at vi også har andre, viktige felles mål som nasjon. En nasjon er noe langt mer enn summen av de enkelte regioner.

#### 5. LIKHET OG RETTFERDIGHET.

Det viktigste hensynet bak den statlige styring er likhet og rettferdighet. Det er grenser for hva vi som samfunn godtar av geografiske ulikheter, men det er verken ønskelig eller mulig å skape full likhet på alle områder. De lokale

valgene hadde ingen mening dersom ikke ulike valg skulle føre til forskjellige løsninger på en del områder. Valgresultatet er nettopp et uttrykk for lokalbefolkningens prioriteringer på områder hvor kommunene er tillagt ansvaret. Ulike løsninger er også en kilde til fornyelse. Vi ønsker ikke et statisk samfunn. Det å kunne forsøke nye løsninger i visse kommuner, blir derfor å benytte mangfoldet til å skaffe ny læring og innsikt. Gode løsninger som har overføringsverdi til andre, kan på denne måten vokse fram, samtidig som vi kan unngå at alle gjør de samme feil. Frikommuneforsøkene var en systematisering av dette. Forsøksloven fra ifjor bygger videre på disse erfaringene.

Men vi godtar ikke at forskjellene blir for store. Særlig gjelder dette på grunnleggende områder for vår velferd, som utdanning, omsorg og helse. Med et nasjonalt, og i økende grad internasjonalt, arbeidsmarked, vil det være uakseptabelt om standarden i f.eks utdanningen skulle variere mye mellom fylkene og kommunene. Vi vil heller ikke akseptere at befolkningen i en del av landet får et vesentlig dårligere tilbud av helsetjenester enn det som ellers er vanlig. Staten har derfor et uomtvistelig ansvar når det gjelder å sørge for at likhetshensyn mellom grupper i befolkningen og mellom geografiske områder blir ivaretatt.

## 6. STATENS ROLLE.

Det er først og fremst resultatene av den kommunale innsatsen som bør være mest mulig likeverdige og i samsvar med våre nasjonale mål. Statens rolle må derfor utformes i skjæringspunktet mellom de hensyn som trekker i retning av lokal frihet i oppgaveløsningen, og de nasjonale mål om at oppgavene skal løses. I Stortingsmeldingen om forholdet mellom kommuneforvaltningen og staten vil vi ikke ta utgangspunkt i den lite fruktbare debatt om staten skal styre eller ei, men på hvilke områder og hvordan statlig styring bør utformes for å oppnå en samlet best mulig effekt.

De samlede styringsredskapene vi nå har, er dels utformet sektor for sektor, dels gjennom forsøk på gjennomgripende forslag der kommunen som enhet blir satt i fokus. Grunnskoleloven og sykehusloven er eksempler på det første, inntektsystemet og den nye kommuneloven på det siste. Den endelige styringseffekt av et virkemiddel bestemmes likevel ikke av dette virkemiddelet alene, men av hvordan det står i forhold til andre virkemidler, ofte på helt andre områder. Her er vi ved et kjernepunkt etter min mening. Etter mange år med utbygging og endring i oppgaver, tror jeg ikke vi som samfunn har vært flinke nok til å se på tvers av sektorer og dermed tenke helhetlig. I noen faser står optimismen og de store ambisjoner sterkt i det politiske miljø, - andre tider er mer preget av varsomhet og nøkternhet. Styringsredskapene tar lett farge av dette. Jeg tror tiden nå er inne til å ta en gjennomtenking av de virkemidler vi bruker. Ofte diskuteres dette ved å stille opp enten eller. Rettighetsstyring eller økonomistyring. Styring ved lov eller ved hjelp av veiledning. Men - vi trenger jo alle disse styringsmidlene. Det er mer fruktbart å diskutere hvor og hvorfor de forskjellige virkemidlene settes inn og hvordan de spiller sammen.

Disse synspunktene leder til to retningslinjer for politikkutformingen. Den ene er at "statlig styring faktisk er tillatt". Den er både nødvendig og ønskelig. Det kunne nemlig virke som om pendelen for noen år siden var svingt så langt ut at når statlige styringssignaler i det hele tatt ble presentert, ble statlige myndigheter kritisert for å være i utakt med seg selv. Det var ikke god tone at staten i det hele blandet seg inn. Kommuneforvaltningen må erkjenne at det er riktig og nødvendig at statlige myndigheter har en oppfatning om resultatene på ulike områder. Kommuner, fylkeskommuner og staten er ikke likestilte forvaltningsnivåer. Kommunesektoren arbeider innenfor Stortingets oppfatninger om de samfunnmessige mål. Kommunalt selvstyre er frihet til å oppfylle de nasjonale mål på en skreddersydd måte,

ikke frihet til å fastsette egne mål på områder hvor vi har en nasjonal målsetting.

Det er i vår konstitusjon Stortinget og Staten som gir kommuner og fylkeskommuner legitimitet, ikke omvendt slik enkelte føderale stater har det. Forholdet mellom stat og kommune framstilles ofte som et motsetningsforhold. Dette må vi tone ned. Vi er stort sett enige om de overordnede målene for vårt samfunn. Det viktige er å få til samspillet mellom stat og kommune for å nå disse målene. I dette samspillet må kommunesektoren ha iverksettelsesrollen, mens staten må utforme rammebetingelsene. Jeg har allerede vært inne på lønnspolitikken. Vi står foran et viktig lønnsoppgjør. Nå er det viktig at vi stiller oss slik at vi ikke taper den konkurransekraft vi skaffet oss gjennom tiltakene før jul. Langtidsprogrammet peker på at solidaritetsalternativet krever lavere nominell lønnsvekst enn i våre konkurrentland. Og det må gjelde alle grupper, ikke minst lederne. Det er uheldig dersom en får det inntrykk at ledere, står over dette prinsippet. Lederlønninger i kommunene og fylkeskommunene kan være et eksempel på at vi kan få unødige politiske problemer, hvis sentrale signaler ikke følges opp lokalt.

Mye av reformarbeidet i det siste tiåret har gått ut på å gi kommunesektoren større frihet til å løse oppgavene etter lokale prioriteringer, og uten statlig detaljstyring. Den nye kommuneloven følger dette mønsteret. Men da må vi også kunne forvente at kommunesektoren produserer gode resultater innenfor de helt sentrale områder som helsetjeneste, utdanning osv. Og mange steder ser vi da også at dette skjer. Men vi ser også eksempler på det motsatte.

På den ene side, og det understreker jeg overfor dere, er det nødvendig med et visst omfang av statlig styring. På den annen side, og det er et krav vi må rette til det statlige nivået nå, er at styringen skal skje på en samordnet måte. For Regjeringen er det særlig viktig å sette krav til

sammenhengen i statens styringssignaler. Dette gjelder både utformingen av mål, og virkemiddelbruken. Dette kravet gjelder innen de enkelte sektorer, men i minst like stor grad på tvers av sektorgrensene. Gudmund Hernes beskrev gjennom Maktutredningen "den segmenterte stat". Fortsatt dekker dette en viktig realitet, som jeg - og dere - sliter med hver dag.

Samfunnsutviklingen gjør at enkeltgrupper gjennom ulike pressgrupper, organisasjoner, media og profesjonsbygging for lett kan få gjennomslag for sine spesielle interesser. Det trenger ikke være spørsmål om bevilgninger til ulike formål, men kan like gjerne være ønske om regler og ordninger som beskytter nettopp disse interessene. Av praktiske grunner er vi jo nødt til å ha en viss sektorisering såvel i departementene, Stortinget, på fylkesnivå som i kommunene. Men vi må hele tiden være på vakt mot at sektoreringen skaper sine egne mål og kjøreregler, som er tilpasset sektoren mer enn helheten. Dette har vi ikke alltid vært like flinke til, hverken på statlig plan eller i kommunesektoren. Men jeg vet at mange kommuner og fylkeskommuner nå er kommet langt i å se helheten.

Regjeringen og Stortinget har et ansvar for at kravene til kommunesektoren er avstemt med de økonomiske rammene som blir stilt til disposisjon. Men dette ansvaret er tosidig. Alt for ofte opplever vi at kommuner eller fylkeskommuner som har kommet "ut å kjøre" ensidig plasserer ansvaret for dette hos statlige myndigheter. Det vil være urettferdig i forhold til andre, at manglende lokale prioriteringer, skal føre til stadige "redningsaksjoner". Det kan ikke lenger være slik at kommunene må ha "friske penger" hver gang det er tale om å utføre en viktig samfunnsoppgave. Vi må kunne forvente at en sektor som disponerer så store ressurser, kontinuerlig er istand til å utnytte ressursene bedre. Her har staten en viktig rolle å spille for å gjøre dette mulig. Ikke minst ved å unngå å legge unødige hindringer i vegen for mer rasjonell utnyttelse av ressursene. For befolkningen er det resultatene som teller, ikke hvem som skaper dem, stat, fylke eller kommune. Å utvikle systemer for resultatrapportering av kommunal virksomhet er derfor en



oppgave som staten i samarbeid med kommunesektoren må legge langt større vekt på. Bruk av mål- og resultatstyring av kommunal og fylkeskommunal virksomhet vil bety at man både raskere og på en mer systematisk måte enn idag skaffer seg oversikt over utviklingen på ulike felt.

## 7. SAMORDNING.

Vi får et samfunn der stadig flere felter henger sammen, samtidig som kunnskapen blir stadig mer spesialisert. Nye oppgaver krever nye løsninger. Fra den senere tid kan vi nevne oppgaver som mottak og integrering av flyktninger og ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede. Vi kan tenke på viktige oppgaver som barnevern og forebyggende helsearbeid. Dette er oppgaver som krever innsats fra mange av de tradisjonelle sektorene så som helse, barnehager og undervisning, for bare å nevne noen. Det er en kraftig utfordring i å få disse sektorene til å spille sammen best mulig.

En helhetlig politikk på tvers av administrative sektorer stiller store krav til samordningsfunksjonen. Vi er i Regjeringen opptatt av dette på alle nivåer. På kommunenivået burde den nye kommuneloven gi kommuner og fylkeskommuner et bedre redskap for å få dette til. På fylkesnivået ser vi en utvikling med en større samordningsfunksjon hos fylkesmannen av de statlige kontroll- og oppfølgingsfunksjonene på fylkesplan. I sentraladministrasjonen er vi sterkt opptatt av å forbedre det interne samordningsarbeidet.

## 8. RETTIGHETER OG SANKSJONER.

Jeg vil gjerne knytte noen kommentarer til bruk av tre virkemidler i den nasjonale styring som alltid vekker diskusjon når representanter for ulike forvaltningsnivå er samlet. Det gjelder bruk av rettigheter, bruk av sanksjoner og såkalte øremerkede tilskudd.

For tiden diskuteres det om flere kommunale tjenester skal rettighetsfestes. Dette møter ofte sterk motstand på sentralt kommunehold. Jeg skal ikke her

argumentere for dreining verken den ene eller andre veien. Men jeg vil sterkt ta til orde for at på visse områder må befolkningen ha rettigheter, selvom det er kommunesektoren som har ansvaret for å skaffe tjenestene. Noe annet ville svekke hele vårt desentraliserte styringssystem. Det er ingen som vil finne på å si at fordi kommune A har dårlig råd, så skal en kunne vedta at ungene må vente på skolegang til de er 8 år?

På den annen side må vi ikke tro at rettighetsfesting løser alle problemer. Det er ingen mening i å rettighetsfeste alle tilbud. Det er heller ikke slik at rettighetsfesting alltid er det best egnede virkemiddel for å skape en rettferdig fordeling. Mange typer behov og ytelser vil være av en slik skjønnsmessig art at det ikke er mulig å utforme klare rettigheter på feltet. Rettighetsfesting skaper også behov for byråkratiske saksbehandlingsrutiner mv. En rettighetsfesting må stå i forhold til samfunnets mulighet til å oppfylle rettighetene. Det er heller ikke sikkert at bruk av rettigheter er den beste måten å gjennomføre nasjonale målsettinger på. Dersom vi ikke passer på, ender vi opp med å bruke for mye av ressursene til å fordele offentlige goder og for lite til å produsere dem. Litt spissformulert: Sterke rettigheter innenfor helsevesenet, kan f.eks. lett bli en forbedring av forholdene for advokatene, men ikke for pasientene.

Bruk av sanksjoner når rettighetsfestede tjenester ikke ivaretas er nylig blitt diskutert, f.eks i tilknytning til barnevernsloven. Det er lett å peke på karikaturen på dette: De ivrig korps av statlige byråkrater og tjenestemenn på jakt etter å kunne "straffe" kommuner og fylkeskommuner som ikke oppfyller den ideale fordring på sine områder. Vi er enige om at det er ikke slik vi skal ha det. Men jeg vil peke på følgende dilemma: De fleste kommuner og fylkeskommuner følger lojalt opp nasjonalt vedtatte mål, så langt de evner. Men vi opplever av og til at noen få overhodet ikke følger opp. Mitt problem er da: Dersom en på særlig viktige områder, og etter at en har vært i en fornuftig dialog, ikke har virkemidler som kan bidra til å

"korrigere kursen" hos disse få, vil vi lett oppleve en diskusjon om at det må være noe grunnleggende feil ved selve systemet, og "her må det gjøres store endringer". De få kan med andre ord sørge for at grunnleggende, gode systemer kommer i miskreditt, dersom statlige fagmyndigheter er helt uten virkemidler. Jeg håper på tilbakespill fra forsamlingen på dette dilemmaet.

## 9. INNTEKTSSYSTEMET OG ØREMERKEDE TILSKUDD.

Kommunesektorens aktivitet er, og skal fortsatt være, basert på et inntektsfundament som i hovedsak består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Fra kommunehold blir Stortinget og skiftende regjeringer ofte bebreidet for, som supplement til dette, å gi øremerkede tilskudd. Men jeg vil spørre: Når regjering og Storting gir et markant uttrykk for at satsing på barnehager er en nasjonal oppgave, og når en mener at barnehager har positive ringvirkninger langt utover det kommunen selv opplever, er det da galt at staten gir særskilte tilskudd til oppbygging og drift av denne tjenesten? Hvis jeg var ordfører tror jeg jeg ville snu det hele rundt. Jeg ville forlange at staten subsidierte denne tjenesten. Men jeg er likevel fullt ut med på å reise spørsmålet: Har vi øremerkede tilskudd på de "riktige" områdene? Og har vi for mange? -- Det er ikke sikkert at de eksisterende tilskuddsordninger samlet sett gir det beste resultat. Det kan vi diskutere, men det er ikke realistisk å tro at øremerkede ordninger som prinsipp vil forsvinne. De har sin plass som et supplement.

Da inntektssystemet ble innført i 1986 laget man et system med sektorvise tilskudd på statsbudsjettet, som blir slått sammen til ett rammetilskudd før det utbetales til den enkelte kommune og fylkeskommune. Utviklingen etter 1986 har vist at de prioriteringssignaler en tenkte seg gjennom sektorbaserte rammetilskudd, ikke har fungert etter intensjonen. Tvert om har dette medvirket til misforståelser og unødig komplisering av systemet. Det har derfor vært et sterkt ønske, ikke minst fra kommunesektoren, om et enklere inntektssystem. Regjeringen vil følge opp dette. Om kort tid vil vi invitere

Stortinget til å vedta at de nåværende tilskudd blir slått sammen til ett for kommunene og ett for fylkeskommunene. Men tillat meg, nettopp til denne forsamling, et lite "hjertesukk", før debatten om et forenklet inntektssystem begynner. Kretsen av forsvarere av hovedprinsippene i inntektssystemet er ikke så stor, når det røyner på. En får lett inntrykk av at det ønskes et meget enkelt system, som likevel tar hensyn til de helt spesielle forhold i "min" kommune, og som innebærer en omfordeling i alles favør. Det nytter ikke i denne debatten å overlate til andre å forsvare hovedtrekkene i systemet, mens en selv utelukkende er opptatt av å begrunne hvorfor egen kommune burde få så mye mer. En skal ikke ta for gitt at Regjeringen og Stortinget vil bære fram et forenklet inntektssystem, dersom landets ordførere ikke slår ring om hovedprinsippene. Og det er mange sektorkrefter som ønsker endringer i helt andre retninger!

#### 10. FRIERE SKATTEØRE.

Fra kommunehold blir det fra tid til annen reist et ønske om en friere adgang til å skattlegge innbyggerne i egen kommune. Ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen nå i vår, ba kommunalkomiteen om å få belyst dette spørsmålet. Stortinget vil få anledning til å drøfte dette ved behandlingen av den før omtalte stortingsmeldingen. Det fremføres av og til argumenter for at en friere skattlegging er veien å gå. Det kan i og for seg være et bidrag til å vitalisere den lokalpolitiske debatt, som nå lett blir en diskusjon om hvordan en skal fordele mer eller mindre gitte inntekter. En vurdering av dette spørsmålet må ta utgangspunkt i en bred analyse av virkningene, både for inntektsfordelingen mellom personer og kommuner, nasjonale oppgaver som samlet finanspolitikk, sysselsettings-politikk, skattepolitikkenes rolle i inntektsoppgjørene osv. Da tror jeg nok at argumentene i mot blir i flertall. I våre naboland har de ofte ment at vår modell med "tak" på de kommunale inntektsskattene, er den beste. Jeg vil også fremheve at de økonomisk urolige tider, gjør det særlig viktig nå å ha de nasjonale, finanspolitiske virkemidler som den samlede skattepolitikken er, intakt.