

Kommuner i veien for distriktspolitikk

Av Jørn Rattsø

Enten må politikerne lage store kommuner som oppfyller de store ambisjoner, eller staten må overta de store oppgavene, og de små kommuner kan leve godt med sine små oppgaver, skriver professor Jørn Rattsø. Politikerne har abdisert fra sitt ansvar for kommunenes rammebetingelser og skyflet ansvaret over på ordførerne. Som om de enkelte kommuner selv skal kunne finne fram til en nasjonal struktur som best legger til rette for desentralisering, økonomisk bæreevne og velferdsreformer, skriver Rattsø. Men han forstår politikerne; det er enklere å kaste oljepenger på problemene

Politikerne har store ambisjoner om distriktutbygging, desentralisering og likhet. Ambisjonene kolliderer med en virkelighet som består av små og svake utkantkommuner og store økonomiske forskjeller mellom kommunene. Ubalansen mellom kommunene og mellom kommunestruktur og ambisjoner truer kommunenes stilling.

Små med store oppgaver eller store med små oppgaver

I norsk politikk er kommuner et omstridt tema. Vanligvis handler det om at opposisjonen vil kaste på dem mer penger enn regjeringen, og det gjelder uansett hvem som sitter i regjering. Men det er også dypere konfliktlinjer, og med ett stort

tankekors. Senterpartiet presenterer seg gjerne som kommunepartiet. Det ønsker sterke distrikter, sterk desentralisering, store oppgaver og mye penger til kommunene. Men forsvarer samtidig sterkt dagens kommunestruktur. Fremskrittspartiet har valgt seg den motsatte posisjon; statspartiet. Staten skal ordne rettigheter og finansiering av barnehageplasser (ikke fritidsordninger!), skoler, sykehus og eldreomsorg. Kommunene skal tømmes for ansvar og oppgaver. Samtidig vil partiet ha større og sterkere kommuner.

I politikken vil altså ytterpolene enten ha store oppgaver i små kommuner eller små oppgaver i store kommuner. I denne artikkelen vil jeg argumentere for et annet poli-



*Ubalansen mellom kommunene og mellom kommunestruktur og ambisjoner truer kommunenes stilling, skriver Jørn Rattsø. Rattsø er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet, NTNU i Trondheim.
Foto: Morten Antonsen Adresseavisen*

tisk valg. Små og svake kommuner svekker utkanten, svekker mulighetene for desentralisering, og svekker lokaldemokratiet. De som vil ha sterke distrikter, sterk desentralisering og store oppgaver for kommunene bør samtidig slåss for store kommuner. På den andre siden kan man begrunne en småkommunemodell hvor små kommuner har små oppgaver.

Vi skal konsentrere oss om distriktshensyn og desentralisering her. Leif Arne Heløe diskuterer lokaldemokratiet i en egen artikkel.

Offentlig rik og privat fattig utkant

Allerede på barneskolen på 1960-tallet

lærte vi om flukten fra landsbygda. Knappt noe annet land har bedre klart å demme opp for denne flukten. Men nå begynner demningen å briste. Og resultatet kan bli mer sentralisering hos oss enn hos andre.

Det er staten som har sikret den spredte bosetting, og kommunene har vært et viktig virkemiddel. Kommuneoverføringene har gjort utkantkommunene rikere enn bykommunene. Utjevningen har snudd privat inntektsskjevhet til fordel for byene om til kommuneinntektsskjevhet til fordel for utkanten. Vi har fått privat rike byer med «fattige» kommuner og privat fattig utkant med rike kommuner. For utkanten har det betydd bedre velferdstilbud enn i

byen, spesielt tydelig for barnehagedekning og eldreomsorg. Det har lenge vært mye bedre å bli eldre på bygda.

Velferdstilbudet har bidratt til å begrense utflyttingen. Men enda viktigere har det vært at overføringene har gitt kommunearbeidsplasser. Vi har sosialisert landsbygda. Det er offentlige arbeidsplasser som dominerer: kommunehuset, skolen og sykehjemmet.

Et viktig element som hører med er det offentlige lønnsregulativ. Kommunearbeidsplassene i distriktene har vært attraktive fordi det har vært godt betalt, spesielt i forhold til de lokale levekostnader. Det er mye billigere å bo på bygda enn i byen. Og lønna er den samme, om du skal betale på eneboligen i utkanten eller rekkehuset i byen. Det har sikret rekrutteringen til kommunehuset, skolen og sykehjemmet i distriktene. Hvis folk ikke har fått jobb på hjemstedet, har en generøs uføretrygd latt dem bo der.

Det er offentlig sektor som har holdt distriktene i gang. Og her ligger problemet. Det motsvares ikke av tilsvarende blomstrende næringsliv. Den vellykkede distriktspolitikken har bidratt til å skyve privat næringsliv ut av distriktene. Offentlige arbeidsplasser og spesielt det offentlige lønnsnivå har vært en tung konkurrent om den gjenværende ungdommen for private entreprenører. Utkanten har ikke fått

bruke lønnsnivået som konkurransefaktor for å skape lønnsomhet, investeringer og vekst.

Fra naturskapt fortrinn til menneskeskapt fortrinn

«Vi har sosialisert landsbygda»
Flukten fra landsbygda, som skjer over hele verden, følger av at folk og bedrifter høster fordeler av å samle seg. Urbaniseringen følger av urbaniseringens fordeler. Det er dumt å se bort fra dem. Og de er blitt større over tid.

Hvis man kaster et blikk utover landet og prøver å forstå geografien i den næringsstrukturen vi har, vil man først tenke på forskjeller i naturlige forutsetninger. Det forklarer fiskerier og oppdrett på kysten, landbruk i dalbunnene, skogbruk oppover dalene, kraftkrevende industri ved fossefallene osv. Det kalles «komparative fortrinn», og de bestemmer hva slags næringer man satses på. Men eksemplene ovenfor smaker av gammelt næringsliv. Moderne næringsliv er mindre stedbunden. Og de har en tendens til å klumpe seg sammen, altså urbanisering.

Næringsliv i klynger og byer innebærer et bredere arbeidsmarked med plass til forskjellig spesialisert kompetanse. Det gir også plass til spesialisering av tjenester, enten det er transport, teknologistøtte, økonomidrift, finansiering eller andre underleveranser. Og bedriftene har glede av hverandres teknologi og kompetanse,

de har ringvirkninger. Klyngefordelene er kommet for å bli.

Denne overgangen fra naturlige fortrinn til menneskeskapt fortrinn er en god nyhet for ambisiøse politikere. Det er blitt ny plass for politikken i utvikling av næringsliv. Nye klynger kan skapes. Det er ikke naturgitt at London, Frankfurt og New York skal være finanssentra. Eller at bilproduksjon skal konsentreres til midt-vesten i USA og Ruhr-området i Tyskland. Eller at IT-industri skal vokse fram i Silicon Valley, California. Det kan være historiske tilfældigheter som setter i gang en ny klynge, og gjerne med hjelp av politikk.

Det er politikken nye mulighet som forklarer den store interessen for regionalisering i Europa. Mens man før skulle konsentrere seg om sine naturlige fortrinn, konkurrerer man nå om lokalisering og utvikling av næringsliv på et verdensomspennende marked. Regionene må gjøre seg attraktive for attraktiv industri. Norge og norske regioner har ikke helt funnet sin plass i denne konkurransen.

Regioner i distriktspolitikken

Vi har hatt distriktspolitikk overfor privat næringsliv også. Statsbanker har bidratt med billig kreditt, arbeidsgiveravgiften har vært differensiert, mange ulike støtteordninger til investeringer er kommet og gått, det er gitt skattefordeler i visse regioner

osv. Statsstøtten har sikkert bidratt til mer distriktnæringsliv enn vi ellers ville hatt. Og visse bransjer har hatt suksess i distriktene, som oppdrett.

Til dels har også denne delen av distriktspolitikken vært så sterk at private virksomheter har vært skjøvet ut. De mest distriktsvennlige har ønsket at SND (Statens nærings- og distriktsutviklingsfond) skulle finansiere mesteparten av næringslivet i distriktene, at kommunalbanken skulle finansiere mesteparten av distriktskommunenes behov, og at Husbanken skulle finansiere mesteparten av boligbyggingen. Samtidig vil disse distriktsvennene gjerne ha sterke private distriktsbanker. Det har ikke vært helt lett å se hvem disse distriktsbankene skulle gi lån til hvis statsbankene skulle dekke alle behov.

Det mobile næringsliv og klyngefordelene har skapt nye forutsetninger for distriktspolitikken. Det er lite å vinne på spredte tiltak overfor enkeltbedrifter. Regionene må samle seg om å skape klyngefordeler for en bestemt type nærings-

liv. De må legge til rette for gjensidige fordeler, ofte innenfor en eller få bransjer. Distriktskommuner kan lage gode oppdrettmiljøer, god kompetanse og utviklingsmiljøer for treindustri, møbler, næringsmidler, elektronikk eller annet. De må utvikle en eksisterende eller rekruttere

en strategisk bedrift som kan bidra til vekst rundt seg. I kampen om lokalisering av større bedrifter må det tilbys regionfordeler i konkurransen med andre regioner.

På det store europeiske marked er det ikke lett å organisere seg med norske forutsetninger. På den ene siden er vi med våre 4,5 millioner innbyggere knapt en region å regne. På den andre siden har vi utstrekning, geografi og næringsstruktur som tilsier mange regioner. Vi er kommet i den ulykkelige situasjon at vi ikke har offentlig organisering på regionnivå.

Fylkeskommunene var for små og varte for lenge. De ble stående i veien for regionene. De tunge tjenester som kan drives på regionnivå, først og fremst sykehus og distriktshøgskoler, drives nå i statlig form. Det er vanskelig å se for seg regioner som kan organisere dem og samtidig ha solid demokratisk forankring. Dagens fylkeskommuners rolle i næringspolitikken bidrar sikkert til jevnere fordeling av statsstøtten utover landet, men gir ikke samling av krefter til sterke regioner.

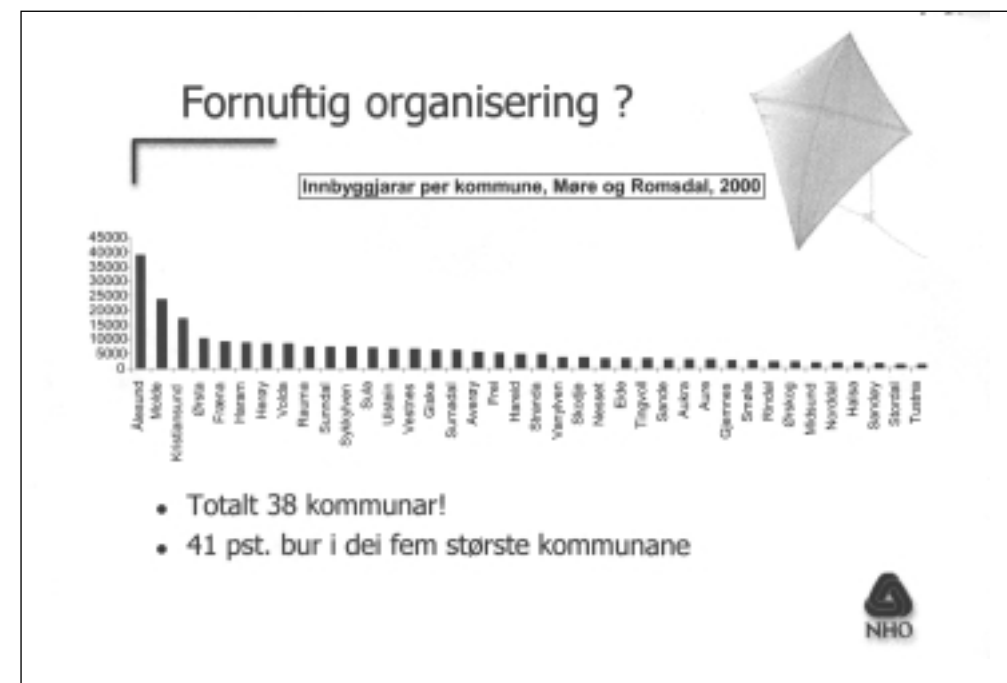
Kommuner i distriktspolitikken

Dagens utgangspunkt er altså distrikter med sterk offentlig sektor. Kommunekassen er sterkt avhengig av de statlige overføringer, og blant de inntektsbringende aktiviteter for befolkningen dominerer gjerne kommunen, primærnæringer, uføretrygd og alderstrygd. Totalbildet er selvfølgelig mye mer nyansert. Mange utkantkommuner lever i tillegg vel på private nøkkelbedrifter og privat lønnsom

virksomhet innen særlig oppdrett og olje. Og enkelte utkantkommuner nyter godt av statlige institusjoner, for eksempel innen forsvaret.

Det er to problemer med dagens struktur. For det første er aldersstrukturen i utkanten truende. Urtynningen forsterkes over tid og dermed faller også grunnlaget bort for mye av den private tjenesteyting. Når kommunen blir dominerende arbeidsplass, får man en situasjon hvor kommunen i stor grad er til for seg selv og sine ansatte. Men det vil ikke være nok til å holde liv i bygda. Med neste eldrebølge vil vi få en kraftig svekkelse av bosettingen i den ytterste utkant. Demningen brister.

For det andre har vi en svak struktur til å fange opp det gjenstående. Manglende regionnivå er allerede omtalt, med manglende evne til å konsentrere ressurser om sterke byer/regionsentra som kan hindre at all utflytting havner i Oslogryta. Vi har drevet distriktspolitikk og storbypolitikk, men ikke by/regionsenterpolitikk. Det er mest tydelig for kommuneoverføringene. Distriktskommunene har vunnet. Storbyene har i perioder vært begünstiget av politisk oppmerksomhet. Det er småbyene og regionsentrene som har vært de desiderte tapere. De disponerer minst kommunepenger per innbygger, og har dårligst tilbud både innen barnehagedekning og eldreomsorg. Det er nok disse kommunene som er billigst å drive og utvikle. Nettopp derfor burde de vært satset på, ikke straffet.



Halvparten av landets 434 kommuner har færre enn 5000 innbyggere. Dette er et eksempel fra Møre og Romsdal

Dagens kommunestruktur er for fragmentert til å forsvare den gamle demningen mot utflytting. Det må etableres en ny demning, på by/regionsenternivå. I mine hjemtrakter må Namsos, Steinkjer, Verdal, Levanger og Stjørdal være ankerpunkter som sikrer bosettingen. Disse bykommunene må gis tyngde og slagkraft til å utvikle velferdstilbud, infrastruktur og næringsliv. Det er ingen selvfølge at de vil få slike betingelser. Hvis kommunestrukturen beholdes og pengene spres jevnt utover, vil alle i Nord-Trøndelag kunne tape på det. Bosetting i utkanten av

fylket kan fortsette hvis man aksepterer reising og pendling i forhold til disse regionsentra. Uten slike sentra kan avstanden til arbeidsplasser og service bli enda lengre.

Desentralisering krever ny struktur

Kommunestrukturen er også av betydning for desentraliseringen av oppgaver. Store og kompetansekrevede oppgaver krever store kommuner. Det er enklest å forstå når det gjelder rekruttering og utnyttelse av kompetanse og spesialisering. Betydningen av sterke fagmiljøer forklarer de omlegginger til større enheter

«Det må etableres en ny demning»

vi observerer i ligningsetat, politi, vegvesen, trygdeetat mv. Kommunenes velferdstilbud krever generelt høyt utdanningsnivå (lærere, sykepleiere) og etter hvert også mye spesialisert kompetanse som innen barnevern, psykiatri, HVPU osv. Kommunene har ikke maktet å lage tilsvarende prosesser som i statlige etater.

Men det handler om mer enn stordriftsfordeler. Kommunene bør ha selvstendig ansvar for velferdstilbudet og derfor også økonomisk bæreevne. Den fragmenterte kommunestrukturen skaper store forskjeller i økonomiske forutsetninger mellom kommunene. Noen kommuner blir særlig rike på grunn av spesielle skattebaser (kraft), mens andre blir særlig overføringsavhengige. Det kreves et omfattende og komplisert overføringssystem for å utjevne velferdstilbudet. Men utjevningssystemet skaper nye forskjeller. De store økonomiske forskjellene som er skapt gjennom kraftbeskatning og distriktpolitikk i overføringssystemet kompenseres ved statlige reguleringer og rettigheter for likhet. Staten må regulere for å begrense virkningene av forskjeller staten har skapt. Reguleringene underminerer det lokale ansvar for tjenestene og dermed grunnlaget for effektiv drift og lokaldemokrati.

Dette er en vanskelig nøtt å knekke. En konsolidert kommunestruktur vil kunne redusere forskjellene i økonomiske forut-

setninger mellom kommunene vesentlig. Det vil redusere behovet for overføringer og for reguleringer. Det er et alternativ å begrense distriktpolitikken og dermed overkompensasjonen til utkanten i overføringene. Det kan godt argumenteres for at distriktsstøtten heller bør gis til levekraftig næringsliv i distriktene enn til fete kommunekasser. Men politisk populært er det ikke. Det er heller ikke forslag om å legge kraftinntektene utenom kommunekassene. Med de store kommuneinntekter man har skapt i de mange små kommuner kommer man iallfall ikke langt med frivillig kommunesammenslåing.

Kommunestrukturen er også en viktig forutsetning for utvikling av velferdstilbudet. Offentlig tjenesteproduksjon står overfor store organisasjonsmessige utfordringer. Som vanlig ligger staten foran, og har sørget for fristilling gjennom selvstendige selskaper og klarere ansvarsforhold på områder som post, tele, sykehus og elektrisk kraft. Kommunene er i startfasen av fristillingen. I tillegg krever brukerne større valgfrihet, som staten nå gjennomfører for sykehusene. Det blir et økende krav også i skole og eldreomsorg. Også for barnehagene antagelig, selv om barnehagekameratene vil samordne opptak for alle til standardiserte statsbarnehager.

På kommunalt nivå må både politikk og administrasjon omstilles for de nye krav.

«Både politikk og administrasjon må omstilles»

Politikken får en annen rolle enn i den gamle monopolmodell hvor administrasjonen tildeler tjenester etter overordnede politiske prioriteringer. På den ene siden frigjøres tjenesteproduksjonen fra politikernes direkte kontroll og ansvar, gjennom fristilling av egne institusjoner og konkurranseutsetting. Administrasjonen må omstille seg til utlysning av anbud og utforming av kontrakter istedenfor konsentrasjon om gamle budsjettprosesser. På den andre siden gis borgerne valgmuligheter og rettigheter og representerer sterkere press for kvalitet og tilbud. Det kreves kompetanse og administrativ tyngde for å gjennomføre disse omstillinger. Kommunestrukturen ligger på tvers for slike reformer.

Små kommuner med små oppgaver eller store kommuner med store oppgaver

Det er fullt mulig, tilmed på mange måter ønskelig, å satse på små kommuner. Frankrike har ca. 36.000 kommuner, Tyskland ca. 16.000 og lille Sveits ca. 3.000. De har små kommuner med små oppgaver. Kjennetegnet ved dem er at de konsentrerer seg om lokale kollektive oppgaver som planlegging, transport og infrastruktur og finansierer sine små oppgaver med egne skatter, gjerne eiendomsskatt. De representerer nærhet og tilhørighet, gir deltagelse og folkelig kontroll med lokalpolitikken, og har ryddige økonomiske

ansvarsforhold. Oppgavene finansieres hovedsakelig lokalt. Staten tar seg av den offentlige delen av velferdspolitikken og næringspolitikken.

Det er verd å merke seg at knapt noen argumenterer for småkommunemodellen i Norge. Småkommunenevennene i Norge vil fryse fast kommunestrukturen. Småkommunelivet idylliseres, men bare en liten del av befolkningen nyter godt av det gode liv i små kommuner.

Hvis de er så fordelaktige, bør store kommuner brytes opp i mange små enheter slik at flere kan nyte fordelene.

Storkommunemodellen er en skandinavisk oppfinnelse. Den er resultatet av en velferdsstat hvor staten måtte få avlastning. Kommunene driver nasjonale velferdstjenester og med nasjonal finansiering. Kommunene får store oppgaver, og må da være store for å ha ansvaret for dem. Det er tydeligst i Sverige med 288 kommuner. Danmark med sine 276 planlegger reduksjon av antallet. Slike kommuner har den kompetanse som kreves for å drive og utvikle velferdstjenestene, de har økonomisk basis nok til selvstendig økonomisk ansvar, og de kan representere funksjonelle geografiske regioner og kraft til å utvikle næringsliv og konkurrere om nye bedrifter. Store kommuner har selvfølgelig også sine ulemper. De skaper avstand til befolkningen og gir mindre velgerkontroll. De

«Knappt noen argumenterer for småkommunemodellen i Norge»

gir byråkratisering, også av politikken. Det er kostnaden for de store ambisjoner på offentlig sektors vegne.

Valget mellom småkommunemodellen og storkommunemodellen er selvfølgelig politisk. Og det er vanskelig. Hvis man skal ut av storkommunemodellen må man finne nye måter å organisere velferdstjenestene på. Og staten må ta det fulle ansvar for næringspolitikken.

I Norge har vi et tredje alternativ, store oppgaver og små og store kommuner. Det er en blandingsmodell, og er dels resultatet av velferdsstat kombinert med kronglete geografi. Her er innslag av storkommunemodell, slik den framstår i byer og kommuner med 20.000 innbyggere eller mer. Men samtidig har vi de mange små, med samme oppgaver. Resultatet er ubalanse mellom kommunene, og ubalanse mellom de fleste kommunene og deres oppgaver. De små kommuner fungerer som en brems på desentraliseringen og velferdsreformene. Samtidig forårsaker småkommunene et sentralisert finansieringssystem hvor kommunene ikke opptrer med økonomisk ansvar, og et sinnrikt regulerings-system som skal hindre at økonomiske forskjeller skaper for store ulikheter i velferdstilbud.

Hvis man vil stå fast på kommunestrukturen, bør man rette opp ubalansen ved å flytte oppgaver ut av kommunene. Og det er ikke bare teori. Se på fylkeskommunen. Stortinget har allerede flyttet ut syke-

husene. Hvis man lytter på politikerne, hører man klare signaler om lignende løsninger både for barnehagene, skolene og eldreomsorgen. Det kan gi oss en kontinental småkommunemodell over tid. Den kommer som et resultat av at nasjonale politikere ikke kan leve med den kommunesektor de selv har skapt. Bykommunene, hvor de fleste av landets innbyggere bor, vil stille seg uforstående. De har jo de forutsetninger som behøves for å utføre sine oppgaver, om enn innenfor et system som ikke fremmer deres ansvarlighet og skaperkraft.

Et annet alternativ er å gi opp den felles kommunen for hele landet. Storkommunemodellen beholdes og utvikles for de store kommuner. De små kommunene kan drive etter småkommunemodellen. De store oppgaver i de små kommuner må ivaretas av andre, organisert av fylkesmannen. Fylkesmannen driver allerede i dag mange redningsaksjoner overfor de små. De små erkjenner selv at de ikke er egnet til å løse de mange krevende oppgaver de er pålagt. Det vises av det voldsomme engasjementet med å lage all verdens samarbeidsløsninger rundt om i kommunene. Samarbeid er bedre enn å sitte alene med problemene. Men samarbeidsløsninger har sine klare begrensninger. Kommunene er en veldefinert beslutningsenhet med klare fullmakter og økonomiske rammebetingelser og forankret i valg. Samarbeidsmodeller har ikke samme handlekraft og forankring. Desentralisering av makt og næringspolitisk slag-

kraft kan ikke baseres på at oppgavene skal løses utenfor de kommuner som er formet for å løse oppgavene.

Politikkvegring

Men dessverre har politikerne abdisert fra sitt ansvar for å arrangere rammebetingelsene for kommunene. De har skyflet ansvaret for kommunestrukturen over på ordførerne. Som om de enkelte kommuner selv skal kunne finne fram til en nasjonal struktur som best mulig legger til rette for desentralisering, økonomisk bæreevne og velferdsreformer. Men det er lett å forstå de politikerne som abdiserer. Det er enklere å kaste oljepenger på problemene.

«De har skyflet ansvaret for over på ordførerne»

Helge Seip formulerte politikkenes utilstrekkelighet allerede i sin bok «Kommunenes økonomi» utgitt i 1949 (s. 65): «Det er imidlertid vanskelig etterpå fullt ut å kunne vurdere alle de økonomiske, tekniske og psykologiske forhold, som har

bestemt norsk kommuneinndelingspolitikk. At politikken har vært rasjonell vil ingen påstå. Det er ikke noe tilfelle at kommunenes stilling etter hvert har blitt et av de svake trekkene ved norsk samfunnsøkonomi.» Dette er så altfor sant også i 2003.

Det er spennende å følge med i hvor ferdig ender. Det er sagt at fylkeskommunen driver som en skute med slukte lanterner. Det er ikke vakkert å se på. La oss håpe at vi slipper å oppleve at kommunene driver samme veien. Enten må politikerne lage store kommuner som oppfyller de store ambisjoner. Eller staten må overta de store oppgaver, og de små kommuner kan leve godt med sine små oppgaver. Eller staten må overta de store oppgaver for de små, mens de store kommuner kan utvikle seg videre. Det blir nok mer stat enn kommune framover. ■