



SAK

Saksnr.: 200302377-3

Saksframstilling:

Maktutgreiinga blei nedsett av regjeringa i 1998. Hovudoppgåva var å analysere vilkåra for det norske folkestyret og endringane i det. Arbeidet blei avslutta med ein sluttkonferanse, sluttbok og sluttrapport (NOU 2003:19 "Makt og demokrati"). Arbeidet blei leia av ei forskargruppe, men så mange som eit par hundre forskarar var involvert i arbeidet. I regi av utgreiinga blei 50 bøker og 77 rapportar gitt ut.

Arbeidet til maktutgreiinga har ført til livleg diskusjon både mellom forskarar og mellom forskarar og andre. Merknadene frå KS gjeld i hovudsak dei tema som er mest relevante for kommunesektoren.

Det omfattande forskingsmaterialet utgreiinga har presentert, gir etter KS si meining eit godt kunnskapsgrunnlag for vidare handling. Utgreiinga si oppgåve er å peike på status, utviklingstendensar og utfordringar – ikkje å finne praktiske svar. Det er politikarane si oppgåve. Kunnskapsgrunnlaget i seg sjølv er viktig. Det er allmenn semje om at demokrati er viktig. Då kan demokratispørsmål lett forsvinne frå den politiske dagsorden. Der er det i hovudsak spørsmål det er strid om som står i fokus. Maktutgreiinga har vore med å setje demokratispørsmål i fokus. Derfor er det viktig med mellomrom å gjennomføre slike utgreingar.

Om det kommunale sjølvstyret seier maktutgreiinga m.a. dette:

"Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Dette resulterer i makt uten ansvar og ansvar uten makt. Uoversiktlig styring på mange nivåer gjør at det er uklart hvem som har ansvaret for vedtak og hvor de kommer fra.

Kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk. Både rettighetslover og pålagte oppgaver skal sikre større grad av likebehandling uavhengig av bosted, men i praksis oppstår det nye former for ulikhet når budsjettknappheten gjør at ikke alle rettigheter kan innfris samtidig og i samme omfang.

Folkestyre som beslutningssystem forutsetter for det første at de stemmeberettigede vet hvem som har truffet de politiske beslutningene og for det andre at et misfornøyd flertall kan kaste de ansvarlige ved valg. Med en uoversiktlig blanding av styring på ulike nivåer - europeisk, statlig og lokalt - er begge disse to forutsetningene svekket."¹

"Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise" heiter ei kapitteloverskrift i sluttrapporten. Dette samsvarar i stor grad med synspunkt KS har fremja overfor staten. Konklusjonane byggjer i stor grad på studiar av forholdet mellom forvaltningsnivåa og dei rammer kommunane får – ikkje minst mishøvet mellom oppgåver og ressursar. Det er all grunn til å gjere noko med dei forhold utgreiinga peikar på.

Etter KS si meining ligg det i Maktutgreiinga eit så godt kunnskapsgrunnlag og ein så klar diagnose, at tida for handling er overmogen. Hovudproblema for lokaldemokratiet er ubalanse mellom oppgåver og ressursar og statleg detaljstyring m.a. gjennom detaljerte lovfesta rettar på individnivå og gjennom øyremerking av midlar.

Bak denne måten å styre på ligg ei manglande forståing for lokalt sjølvstyre. Staten ser kommunar og fylkeskommunar som iverksetjarar av statleg politikk. Det lokale sjølvstyret må derfor vernast ved å bli

¹ http://www.sv.uio.no/mutr/aktuelt/aktuelt/maktutredningens_hovedkonklusjoner_kort.html

tatt inn i Grunnlova. I Grunnlova bør det m.a. stå at måten staten skal styre kommunesektoren på, skal fastsetjast gjennom lov.

Kommunesektoren har i hovudsak ansvar for dei velferdstenestene som krev personleg omsorg og lokal tilpassing – unnataket er sjukehusenestene. Velferdsutvalet i KS viste at den fleksibilitet, tilpassing, samordning og nære politiske styring i lokaldemokratisk regi er viktig for å få gode velferdstenester. Det innser også staten når oppgåvene blir lagde kommunar og fylkeskommunar. Gjennom detaljstyring i etterhand underminerer og fjernar staten altfor ofte nettopp desse fordelane.

Når staten grip inn, er grunngevinga ofte at det skal sikre likskap. Resultatet er ofte at den statlege detaljstyringa i staden aukar ulikskapen. I den grad staten verkeleg er oppteken av likskap, bør fokus vere på dei økonomiske rammene for kommunane og fylkeskommunane. Her kan ein gjere noko med ulikskap utan å detaljstyre.

Statleg detaljstyring kunne eventuelt forsvarast dersom lokaldemokratiet svikta sine innbyggjarar. Dei næraste til å svare på det er vel innbyggjarane sjølve. Dei ser seg ikkje som svikta. Tvert om har dei større tillit til lokalpolitikarar enn til rikspolitkarar og større tillit til kommunestyret enn til Stortinget. Undersøkinga som blei gjennomført for Velferdsutvalet i KS synte også at innbyggjarane ønskjer at kommunane skal ha ansvaret for viktige velferdstenester som t.d. barnehagane. Det i ein situasjon då Stortinget og rikspolitkarar skapte eit inntrykk av at kommunane hadde svikta fullstendig på barnehageområdet.

Faktisk tyder mykje på at det rikspolitiske hardkjøret mot og detaljstyringa av kommunane i større grad undergrev tilliten til rikspolitkarane enn til lokalpolitikarane. Ut frå rein eigeninteresse bør derfor storting og regjering leggje rammer for styringa av kommunesektoren som respekterer lokalt folkestyre. Lokaldemokratiet møter alltid velvilje på det allmenne planet. Det er når praktisk politikk skal utformast, problema oppstår. Det må derfor leggjast rammer for statleg styring av kommunesektoren som sikrar omsynet til lokalt sjølvstyre i praksis

Grunnlovsfesting er viktig for å slå fast at lokalt sjølvstyre faktisk er ein viktig del av det norske demokratiet. Krisa for lokaldemokratiet medfører at grunnlovsfestinga bør vere meir enn reint symbolsk. Ei viktig årsak til krisa er den statelege detaljstyringa. Det ville vere feil og altfor rigid å fastsetje styringsformer i Grunnlova, men den bør slå fast at reglar for statleg styring av kommunesektoren skal fastsetjast ved lov. Det sikrar ein prinsipiell debatt om korleis styringa bør skje – ein debatt der omsynet til lokaldemokratiet truleg vil vege tyngre enn i dei einskilde sektorvedtak som i dag i stor grad skaper krisa. I neste omgang må så sektorvedtak følgje dei prosedyrar og prinsipp som er fastsett i lova.

Maktutgreiinga peikar på ubalanse mellom oppgåver og ressursar som eit hovudproblem for kommunesektoren. I ei lov om statens styring av kommunesektoren bør prinsipp om fullfinansiering av statlege reformer og uavhengig utrekning av kostnadene ved reformer fastslåast. Opplegget bør kunne utformast slik at staten ikkje vedtar fleire reformer enn det er økonomisk dekning for og slik at kommunane får insentiv til å vere effektive. Resultatet vil m.a. kunne vere at det svarteperspelet ein ser i dag blir kraftig redusert.

Langtidsbudsjettering og heilskaplege budsjettframskrivingar som også omfattar kommunesektoren og at konsultasjonsordninga mellom regjeringa og KS blir erstatta av ei avtalebasert ordning vil også kunne vere med å skape eit ryddigare forhold mellom forvaltningsnivåa og mellom innbyggjarane og det offentlege.

Maktutgreiinga peikar særleg på at individfesta rettar (rettighetslover) er med å undergrave lokaldemokratiet. I stor grad blir då rettsvesenet hovudarena og ikkje folkevalde organ. KS meiner at det må vere opp til det forvaltningsnivå som har ansvar for ei oppgåve eller ei teneste å fastsetje styringsprinsipp og organisering. At noen hovudprinsipp (t.d. at alle har rett og plikt til skolegang) blir lovfesta på denne måten er det lang tradisjon for i Noreg. Problema oppstår slik Maktutgreiinga viser når slike rettar blir nytta i aukande omfang og på stadig meir detaljert nivå. Dersom staten vel å utnytte dei fordelar lokaldemokratiet har som tenesteytar, må ikkje staten gjennom t.d. detaljerte individfesta rettar underminere desse fordelane.

I dei fleste land blirhøvet til å fastsetje/påvirke sitt eige inntektsnivå sett som eit vesentleg vilkår for lokalt sjølvstyre. Det sikrar ein debatt på forholdet mellom inntekter, utgifter og oppgåver. Innbyggjarane kan i val ta stilling til ulike alternativ. Formelt er det fri skattøyre innan visse rammer i Noreg. I praksis er det ikkje det. KS meiner den formelle fridommen som finst bør gjerast reell.

Maktutgreiinga syner at dei frivillige organisasjonane ikkje spelar same rolle i folkestyret som dei gjorde før. Før mobiliserte dei breie lag av folket i allmenne organisasjonar og dei var eit bindeledd mellom det lokale og det nasjonale. Nå er lokalt og nasjonalt nivå i større grad frikopla og deltakinga skjer i større grad ut frå eigeninteresse og i mindre grad ut frå allmenninteresse. Når dei frivillige organisasjonane spelar ei mindre rolle som ”lim” i folkestyret, er det dess viktigare at det lokale folkevalde nivået får gode arbeidsvilkår og rimeleg handlingsrom slik at nye former for samspel med innbyggjarane kan prøvast ut og slik at lokaldemokratiet kan vere med å binde lokalt og nasjonalt saman.

Representativt folkestyre kviler på den legitimiteten og tilliten det har blant medborgarane. Tilliten til det lokale folkevalde nivået er større enn til det nasjonale. Kanskje er det også slik at det lokale folkestyret er med å byggje opp legitimiteten ikkje berre til seg sjølv, men også til det nasjonale demokratiet. Kanskje er det nasjonale demokratiet vel så avhengig av det lokale som omvendt. Om det er tilfellet, bør ikkje lokalt og nasjonalt folkestyre drøftast uavhengig av kvarandre. Slike spørsmål går maktutgreiinga i liten grad inn på. Det er desto større grunn til å følgje opp slike problemstillingar i det vidare arbeid om utviklinga av folkestyret i Noreg. Lokaldemokratikommisjonen bør m.a. ta opp slike spørsmål.

Maktutgreiinga må følgjast opp. Til dels har det skjedd ved at det er sett ned ein lokaldemokratikommisjon. Ingen ting tyder så langt på at det er aktuelt å setje ned ein kommisjon for det nasjonale demokratiet. Det kan verke litt underleg, for maktutgreiinga konkluderer faktisk med at det norske demokratiet forvitrar – og det må jo også gjelde det nasjonale demokratiet. ”Den demokratiske infrastrukturen i forfall” lyder ei kapitteloverskrift i avslutningsboka. Svaret på desse utfordringane er å setje ned ein lokaldemokratikommisjon og i tillegg å oppnemne nesten utelukkande lokalpolitikarar i kommisjonen. Det understrekar at ein ikkje tar utfordringane på nasjonalt nivå på alvor og at ein i liten grad ser samanhengen mellom lokalt og nasjonalt folkestyre – med unnatak av dei statlege rammene for lokalt folkestyre. I første omgang må det bli ei oppgåve for lokaldemokratikommisjonen å synleggjere samhengane. I neste omgang bør regjering og storting følgje opp demokratiutfordringane på nasjonalt nivå.

Olav Ulleren

May-Britt Nordli