

OPPGAVE 1:

1)

I denne oppgaven skal jeg redegjøre for tre måter kommunesektoren i Norge finansierer sin virksomhet på.

Jeg ønsker å illustrere til 3 måter den kommunale virksomheten finansieres på gjennom en enkel illustrert figur:

- 1) Skatter
- 2) Statlige overføringer
- 3) Andre skatter og avgifter

Forholdet mellom stat og kommune er et sentralt tema innenfor offentlig sektor, og i den norske politikken. I denne sammenhengen har det vært en tendens til at staten pålegger kommunene med større og mer komplekse oppgaver enn tidligere, men kommunene i Norge har i dag ulike utgangspunkt i forhold til ressurser, inntekter og innbyggertall, til å kunne gjennomføre disse oppgavene på en tilfredstillende måte. Poenget er at kommunene må ha et godt økonomisk grunnlag til å finansiere alle oppgavene og tjenestene, derfor trenger kommunene ulike måter å finansiere institusjonen på. Kommunene får statlige overføringer som tilsvarer rundt 30 %, mens de resterende 70 % blir finansiert gjennom blant annet skatter og avgifter.

Det første måte er gjennom skatt, der kommunen pålegger borgerne til å betale skatt i forhold til å finansiere for virksomheten og ulike tjenester. Kommunen er avhengig av disse inntektene til å kunne "få hjulene rundt". En kommunal skatt er pålagt som sagt, der borgerne betaler for tjenestene som blir levert av kommunen. Et eksempel er at de som er i en sysselsetning, der de betaler en prosentdel av skatt fra lønnen. Dette skal være med på å betale for kommunen og andre offentlige utgifter. En NOU- utredning fra 2005 (tillitt og samspill), hvor blant annet Morten Ødegård var medlem, diskutere forholdet stat og kommune. Denne utredningen anbefalte at det lokale nivået burde få et større spillerom, særlig i forhold til skattepolitikken. De mente dette var den beste for kommunene til å komme på et høyere inntektsnivå, dermed også gir et større økonomisk grunnlag for kommunene til å lykkes å med de oppgavene og tjenestene som de er pålagt til å gjennomføre. I 1986 kom det er nytt inntekssystem i Norge, der Stortinget og regjeringen hadde fått dårlig samvitighet i forhold velferdsstaten og dens kritikk. Dette systemet gikk ut på at staten skulle redusere

”øremerkede tilsudd” og heller satse mer på rammetilskudd, men studier og ulike statistikker viser til at i 1999 at dette ikke har fungert i praksis. Begge formene av tilskudd viser at statlige tilskudd ligger på det jevne på rundt 50/50. På grunnlag av disse studiene kan man si at denne politikken har slått feil.

Den andre måten kommunene finansierer sin virksomhet er fra statlige overføringer og gjennom **”rammetilskudd” og ”øremerkede” tilskudd**. Den første går ut på at staten gir et inntekstilskudd eller med andre ord gir kommunen større inntekter i forhold til virksomheten eller til andre kommunale tjenester. En negativ tendens har vist til begrepet ”maksimering”, der kommunene har blitt for avhengig av statlige overføringer og glemmer å drive og tenke kommunen effektivt. ”Øremerkede” tilskudd gis av staten til kommuner til bestemte formål. Hvis kommunen skal bygge en skole, men trenger penger til å bygge, så kan staten komme inn med midler slik at denne skolen kan realiseres. Et nylig eksempel på dette er Utsira kommune, der de søkte staten om midler til å bygge en ny skole. Staten finansierte store deler av å bygge denne skolen og den stod ferdig sommeren 2008.

Den siste delen er ikke så relevant ettersom kommunen finansierer store deler av sin virksomhet gjennom skatter og statlige overføringer.

2)

I denne oppgaven skal jeg redegjøre for fordeler og ulemper ved ”interkommunalt samarbeid”

Jeg ønsker først å si noe om hva som menes med ”interkommunalt samarbeid”, deretter å trekke inn eksempler i forhold til hva som legger til grunn for et slikt samarbeid.

Interkommunalt samarbeid går ut på at to eller flere kommuner innleder et samarbeid om for eksempel en tjeneste på tvers av kommunegrensene. Denne formen for samarbeid har vært veldig utbredt i Norge, hvor studier har vist til ca 11. 000 eksempler. Interkommunalt samarbeid kan vises til som et element markedsreformen New Public Management (NPM) som har dominert offentlig sektor de siste 20 årene. Denne reformen legger større vekt på tjeneste- og produksjonseffektivitet, som blant annet går under begrepet til Lundquist. Et slikt samarbeid kan legge til rette forholdene for disse kommunene til effektivitet i forhold til økonomi, tjeneste- og produksjon.

Hvis for eksempel den ene kommunen har en dårlig økonomi og ikke kunne levere denne tjenesten på en tilfredstillende måte, kan et slikt samarbeid gir en større kvalitet på den tjenesten, ved å innlede et samarbeid med den andre kommunen som har en bedre økonomi. På en annen side kan dette føre til koordinering og samordningsproblemer ved at tjenesten blir lagt ut på tvers av kommunegrensa. I tillegg til at den politiske ledelsen kan miste den helhetlige politiske styringa, men empiriske studier viser til eksempler som viser til at denne formen kan fungere på en god måte for kommunene, ved at de finnes rundt 11 000 eksempler. Legge sammen to enheter til en større enhet i forhold til en tjeneste, kan danne et godt grunnlag til et større kompetansefelt for tjenesten. Det blir flere ansatte om en tjeneste, og dermed kan de være med på å forbedre og sikre en større kvalitet til tjenesten. Det gir større fordeler for brukerne innenfor disse to kommunene, men det kan gå utover nærheten mellom kommunen og de brukerne i den opprinnelige kommunen. At det kan for eksempel bli lengre avstander mellom brukerne og hvor den tjenesten ligger.

Interkommunalt samarbeid er en markedsorientert element som sikter til en større effektivitet av tjenester, og en en av andre muligheter en kommune kan organisere en tjeneste på. Andre eksempler er interkommunalt foretak, aksjeselskap osv. En fellestrekk ved disse organiseringene, tar sikte på å organisere seg på en best mulig måte til effektivitet i forhold til tjenesteyting- og produksjon. Interkommunalt samarbeid går under NPM i forhold til mer indirekte form for styring, der det ligger til at markedet i en større grad er en viktig aktør som blir illustrert gjennom eksempelet her. Henviser til Morten Ødegård sin modell om NPM og til de tre elementene ”troen på ledelse, ”indirekte form” og bruker- borgerfokuseringen” (fra forelesningsnotatene til Charlotte Killand i ST200).

4)

I denne oppgaven skal jeg redegjøre for 4 ulike måter å organisere en kommune på, både administrativt og politisk.

Jeg begynner med den politiske organiseringen av en kommune, der sikter jeg til ”formannskapsmodellen” og ”den parlamentatiske modellen”. Deretter å komme inn på den administrative modellene ved den tradisjonelle ”sektor-modellen” og en nyere form som blir kalt for ”To-nivå” modellen.

Norge fikk en ny kommunelov i 1992, der formannskapsmodellen var satt under press og kommunene fikk en mer fri rolle i forhold til kommunal organisering. Kommunen var pålagt til å ha en politisk organisering som innebar en ordfører, formannskap og et kommunestyre, men også ha en administrasjon ved en rådmann som sjef. Ellers kunne kommunene bestemme selv til hvilken organisering de selv ønsket.

Formannskapsmodellen bygger på et proporsjonalt valg, dvs. at de blir valgt inn representanter til organene som kommunestyre, og det samme gjelder for de som sitter i partiene, der det også finnes en sperregrense for partiene. Det som preger politikken i en slik modell – idealet om makt og ansvarfordeling til å komme til enighet. Her preges veldig av konsensus, noe som gjør at politikken kan bli kjedelig, men det er lettere å komme frem til enighet ved at politikken er konsensuspreget, noe som gjør til at det ikke finnes i stor grad av konflikt, det kan gjøre politikken blir mer stabil. På en annen side det kan bli vanskelig å finne ut hvem som kan få ansvaret. For eksempel når en sak blir diskutert i kommunestyret og de aldri klarer å komme til enighet, hvem skal da ha ansvaret for dette? Men på en annen side så kan en slik modell fungere godt i forhold til lokalsaker. Etter som denne modellen bygger på at de fleste representatene i partier sitter i sektorer, det kan være en sektor for skole, helse osv.

Der parlamentariske prinsipp – idealet om maktkonsentrasjon og tydeliggjøring av den politiske ansvarsforholdet. Definisjonen på parlamentarisme er at *det parti på Stortinget som har flertall, dvs. mer en halvparten, kan danne råd og er kongens utøvende makt. Hvis regjeringen får flertallet i mot seg i en viktig sak, må de gå av, kongen utpeker en ny regjering som flertallet på Stortinget kan godta.* Hensikten med denne modellen legger til grunn ved ”mindretall og flertallsregjeringer. En kan se en slik organisering er på statlig nivå ved forholdet mellom Storting og Regjering. Her kan vi se at ansvarsforholdene er mer tydelig gjennom om å se hvem som har makten, men det er mer konfliktpreget her i forhold til formannskapsmodellen. Det finnes bare få eksempler på kommuner som bruker denne formen for organisering.

Det begynte med Oslo i 1986, der kommunen ønsket å gjøre noe med den økonomiske krisen kommunen var i. I tillegg ønsket de å få en bedre service overfor publikum. Bergen kommune og Nordland fylket har også en slik organisering i dag, henholdsvis 2000 og 1999. Nordland ville stimulere til en større valgdeltakelse. Hedmark er et annet eksempel. Parlamentariske styringsformen er veldig kostbar, det ville kunne være vanskelig for små kommuner å innføre et slikt system. Noe som kan være grunnen til kunne Bergen og Oslo har innført etter dette

prinsippet. Videre kan en si at makten ikke ligge så konsentrert som i et kommunestyre for eksempel som har en formannskapsmodell. Det går ut på at hvis en regjering har flertallet med seg, så gir det et større grunnlag for mer makt ettersom de har flertallet på Stortinget, det reduserer opposisjonens makt. Hvis en regjering har et mindretall, det øker opposisjonens makt, og regjeringen må kunne danne koalisjoner og samarbeid med andre partier for å en større gjennomslagskraft for sakene sine. Det begrenser den utøvende makt som her er regjeringen. I det kommunale så blir regjering byttet ut med byrådet. Byråden blir statsminister osv. , men i praksis så fungerer den politiske organisering etter den parlamentariske styringsformen som på Stortinget. En vesentlig del er at opposisjonen her kan kaste regjeringen gjennom et mistillitsforslag” og regjeringen kan trekke seg hvis de ikke får en bestemt sak gjennom – ”kabinettspørsmål” Saxi og Leiphardt diskuterer disse to i forhold til ulike indikatorer om hvilken som er mest demokratisk. Begge konkluderer at formannskapsmodellen er bedt og mest demokratisk. Saxi påpeker dette gjennom at formannskapsmodellen er mer konsensuspreget og det er lettere for borgerne å komme gjennom til de beslutningene som blir vedtatt.

”**Sektormodellen**” bygger på tre nivåer som kan bli illustrert til følgende enkel modell. Rådmannen og hans administrasjon er på toppen, under han er ulike er 4 ulike kommunalsjefer som har ansvaret for sine ulike sektorer. Denne modellen har vært den tradisjonelle måten å organisere en kommune på. Den gir klare ansvarsforhold, men er like effektiv, har en hiarkisk organisering og kan gi noen vanskeligheter for samordning og koorrdinering. Gjennom modellen så vil den øverste delene (rådmannen og hans stab) påvirke kommunalsjefene på mellomnivå ved 4 piler, som igjen på mellomnivå vil påvirke de ulike etatene/sektorene gjennom pil ned, hvor selve tjenesten blir levert og praktisert. En ulempe er da at ulike sektorer kan drive hver for seg, der de har ulike praksiser internt i hvert enkelt sektor. Det kan også finnes en del korrdirering og samordningsproblemer.

Råmann

4 nivåer med kommunalsjefer

Ulike sektorer som skole, helse, kultur osv

(piler som peker ned og opp)

”Tonivå- modellen”

Rådmann og hans ad. på topp.

Resultatenheter

(piler som peker ned og opp)

Denne modellen er et resultat av NPM, og til et av mest sentrale elementene som kjennetegner NPM. ”Det er ”troen på ledelse”. Denne modellen bygger på en administrativt organisering i forhold til to nivåer. Haugesund kommune og Porsgrunn kommune er noen eksempler som har innført denne modellen, men har trukket ut elementer fra modellen basert på lokal tilpasning. Modellen fjerner mellomnivået som finnes i forhold til sektormodellen, og er en ny modell som har blitt brukt av flere kommuner i Norge. Ved å fjerne mellomleddet, vil kommunene rette et større fokus på effektivitet gjennom å desentralisere myndigheten i kommunen nedover, der den bryter med det tradisjonelle byårkratiet, hvor beslutningen og myndigheten er på toppen, Det finnes ikke sektorer her, men resultatenheter som har større innflytelse enn sektorene i den andre modellen.

For eksempel kan de få en større ansvar i forhold til budsjett, men disse enheten må rapportere resultatene til rådmannen. Mål og resultatstyring er også relevant her, der kommunen bruker ulike indikatorer på mål av resultatene, i tillegg til balansert målstyring. Problemet kan være til at rådmannen kan få en større makt her, det kan være en fare for det lokaledemokratiet, og i tillegg kan resultatenhetene drive ulikt i forhold til de andre, der kan gi koordinering og samarbeidsproblemer på tvers av resultatenhetene.

OPPGAVE 2:

A) Innledning

Det har vært en intens politisk debatt om kommunesstrukturen i Norge i flere år. Denne problematikken står sentralt i partipolitikken, der en kan se den skiller partiene fra hverandre i dagens politikk, men der ingenting har blitt gjort i forhold til eventuelle nye endringer etter 1960 –tallet. I 1964 foreslo Skrei – utredningen om å redusere antall kommuner fra 750 til 435, det ble også iverksatt. Hovedvekten i diskusjonene ligger til grunn til om dagens kommunestruktur er til hvilken organisering er det som passer best. Det finnes politiske

uenigheter i forhold til ulike perspektiver som demokrati og effektivitet. Partiet Høyre med Erna Solberg i spissen, ønsker en kommunesammenslåing pga. en større effektivitet, mens SP er motstander av dette forslaget. De ønsker i større grad å ta vare på den "lokale identiteten" til kommunene og det lokale demokratiet.

I denne oppgaven skal jeg gjøre kort rede for dagens kommunestruktur, og deretter drøfte ulike fordeler og ulemper ved kommunesammenslåinger.

Jeg ønsker innledningsvis å sette opp en overordnet modell, som viser til 4 sentrale verdier for kommunestrukturen, deretter vil jeg gjøre kort rede for dagens kommunestruktur. Til slutt drøfte ulike fordeler og ulemper til kommunesammenslåing.

4 sentrale verdier som knytter kommunestrukturen

Effektivitet (-----) Funksjonalitet

Autonomi (-----) Demokrati

Denne modellen illustrerer til 4 sentrale verdier som dagens kommuner har som utgangspunkt i organiseringen. Det er viktig å kunne påpeke på at alle disse verdiene påvirker hverandre, og de går inni hverandre. Derfor skal de være piler som viser til at alle påvirker hverandre.

Derfor velger jeg å bruke denne modellen som et utgangspunkt i diskusjonen, der effektivitet, autonomi og demokrati er særlig relevante.

Kommunestrukturen i Norge

Dagens kommunestruktur er bygget opp under et sentralt prinsipp som gjelder for alle kommuner i Norge- "genralistprinsippet", som baserer på at alle kommuner skal kunne produsere like gode tjenester uavhengig av geografi, areal, inntekter osv. Forholdet mellom staten og kommunen dannes på et toveisforhold, der kommunen har på en side ansvar som et folkevalgtorgan skal ivareta borgernes preferanser og behov, og på en annen side opprettholde regelverket som er blitt satt av staten. Dette fører en spenning og konflikt som har tradisjonelt vært en kjennetegn på dette forholdet de siste årene.

Den offentlige sektor i Norge er bygd opp av 3 styringsnivåer:

- 1) Nasjonal nivå: staten
- 2) Regionalt nivå: Fylker
- 3) Lokalt nivå: kommuner.

Det er kommunene som ligger som det laveste nivået, der kommune skal kunne ivareta de lokale forholdene og tilfredstille lokale borgernes behov og preferanser. Det finnes i dag 431 kommuner i dag, der Oslo kommune er størst med 500 000 innbyggere og Utsira kommune som er en øy utenfor Haugesund med sine 214 innbyggere (2008). Empiriske studier viser til at en kommune bør kunne ha 10 000 innbyggere i en kommune for å kunne opprettholde de kravene, og forventningene staten har en kommune skal gjennomføre. Hvis man ser på en tabell der utgangspunktet er 10 000 innbyggere sett utifra medianen, så vil medianen være 5000. Mange forskere vil kunne mene dette vil være et bedre innbyggertall for kommunesammenslåing eller større regioner i forhold til effektivitet og andre positive aspekter.

Denne forskingen er mest rettet mot større regioner, men allikevel vil jeg illustrere at det finnes en del småkommuner i dag som har et lavt innbyggertall. Gjennomsnittet ligger på mellom 3000- 5000 innbyggere i en kommune, men det er ca. 160 av de som har et innbyggertall på under 1000. Det er her kjernen i problematikken ligger, der det settes større krav til kommuner i dag, men det er ikke alle som kan tilfredstille disse kravene.

Det er mange som har stilt seg kritisk til at Norge har for mange kommuner. Staten pålegger som sagt flere og mer komplekse oppgaver til kommunene, men det er ikke alle som kan klare disse oppgavene. Derfor har debatten rundt kommunesammenslåinger kommet i fokus som en mulig løsning til dette problemet. Kan på en måte sammenligne dette med ”interkommunalt samarbeid”, der fokuset også retter seg mot en mer effektiv kommune gjennom å samarbeide med andre, men kommunesammenslåing legger i større grad til omlegging av to kommuner til en større kommune.

Kommunesammenslåinger – positive og negative aspekter

To danske professorer ved Universitet i Aarhus (Blom Hansen og Pettersen), diskuterer utnyttelse av stordriftsfordeler, ved å slå sammen to enheter til en større enheter. Det gir større stordriftsfordeler. En kan kort definere stordriftsfordeler som: *prisen pr enhet øker når produksjonen øker*. Her kommer de inn på de teoretiske fordelene ved en kommunesammenslåing. Ved å øke produksjonen vil det kunne en skape større effektivitet i produksjon og tjenesten, der de rette forkuset mot stillingene i sin forskning. De påpeker at jo flere ansatte i en større kommune vil kunne gi et større kompetansefelt ovenfor kommunen generellt, og ovenfor brukerne. På en annen side viser de også til at et slik sammenslåing vil kunne til samordning- og koordineringsproblemer ettersom kommunen har blitt større. I artikkelen legger de til grunn for en tabell som viser til at hvis kan legger sammen to små enheter vil produksjonen stige i en U tabell:

U- tabellen her henviser til at produksjonen vil stige jo høyere enn kommer, men på en annen side så vil dette stige inntil et nivå, kommer man over dette nivået vil den positive effeten av stordriftsfordeler virke mot hensikt ettersom kostnadene også vil stige. Det Blom Hansen og Pettersen mener, er at stordriftsfordelene ved å slå sammen en kommune vil bare gi en økonomisk gevinst inntill dette punktet. Flere ansatte i en større kommune vil kunne gi flere utgifter som lønn osv. En tredje ting ved denne danske undersøkelsen er at som de selv påpeker, er at de bare har sitt på den sentrale administrasjonen utgifter (bare innenfor rådhuset) for å vudere stordriftsfordelene i en kommunesammenslåing. De diskutere at forskere bør kunne se på de densentraliseringen av kommunen som de henviser til hele kommunen. Ellers så kan det forekomme en nivåfeil. På grunnlag av dette så konkludere de med at det ikke forekommer stordriftsfordeler eller økonomisk gevinst med en sammenslåing av kommuner. Fordi forskere ikke har kunne kommunen utgifter som en helhet.

Fordelene og ulempene for en kommunesammenslåing vil kunne ses fra et toveisperspektiv. Det finnes to grupper som er for og mot en kommunesammenslåing. De som er for mener at en organisering vil kunne gi en større effektivitet for kommunen i forhold til tjenesteyting og produktivitet, men et annet perspektiv så retter motstandere en større vekt på den lokale identiteten og det lokale demokratiet. Her henviser jeg til modellen innledningsvis, hvor effektivitet, demokrati er relevante, men at de her inngår i hverandre gjennom en politisk uenighet om kommunesammenslåing. Konflikten bygger seg rundt politiske tradisjoner som

legger til grunn for den norske politikken og det lokale nivået, der demokratiske verdier kan være vanskelige å forandre. Samtidig som staten forventer at kommunene skal levere tjenester gjennom kvalitet på en billigst måte. Denne debatten påvirker mange målgrupper som borgerne i samfunnet til politikerne på toppen.

Ulempen ved en sammenslåing utfra et demokratisk perspektiv vil kunne føre til at nærheten i forholdet mellom borgerne og politikerne vil forsvinne. Det er vanlig at folk har en stor tilknytning til sin kommune. En tilknytning som kan ha noe med følesene å gjøre for borgerne, dermed kan det være vanskelig for legge sammen to kommuner til en. Denne tilknytningen vil kunne variere fra kommune til kommune, men en kultur er generelt vanskelig å forandre på ettersom det pleier å ligge dybt i følesene til borgerne. Det ble foreslått en kommunesammenslåing mellom Tysvær kommune og Bokn kommune i Rogaland for noen år siden, der Bokn som den minste kommunen skulle integreres i Tysvær kommune. Dette temaet har kommet på den politiske dagsordningen ved flere anledninger, men Bokn ønsker ikke å bli en del av Tysvær. Her kan vi se et klassisk eksempel på kjernen i problematikken, og til hvor viktig en kommune er for borgerne. Bokn er en liten kommune med 750 innbyggere, ved å bli en del av Tysvær ville det ha blitt en lengre avstand til rådhuset og politikerne. Dette hadde ført til at den nærheten vil forsvinne.

Konklusjon

Dagens kommunestruktur blir lagt rundt "generalistprinsippet", der kommunene er pålagt av staten å levere like gode tjenester til borgerne uavhengig av geografi osv. Dette legger føringer på kommunens arbeid i forhold til krav fra både staten og borgerne. Det er mange som er kritiske til dagens kommunestruktur ettersom det finnes småkommuner som ikke kan tilfredstille alle kravene fra staten. Dermed har kommunesammenslåing vært en sentralt tema i politikken. Forskere har sagt at en kommunesammenslåing vil kunne gi en større effektivitet innenfor tjenesteyting- og produksjon og gi stordriftsfordeler, men på en annen side finnes det motstandere som retter fokus på den lokale identiteten og demokratiet. Dette gjør at debatten om kommuneslåing vil ta lang tid før de kommer noen form for enighet. Hvis man skal kunne følge den utviklingen samfunnet befinner seg i dag, så må man i større grad tenke på effektivitet til tjenester og produksjon, men demokrati grunnelement som alltid vil være et utgangspunkt for norsk politikk. Dermed må man finne en form for konsensus, eller å finne

andre former for organisering som kan tilfredstille begge parter. En ting er klart denne debatten, siste ord er ikke sagt.