

Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen¹

Oddbjørn Bukve

Kommunane skal medverke til å realisere fleire og til dels motstridande verdiar. Dei skal vere arenaer for politisk deltaking og lokalt sjølvstyre, samstundes som dei skal bidra til ein effektiv produksjon av og god kvalitet på offentlege tenester. Det siste kravet gjeld dessutan både tenesteproduksjon på eigne vegner og rolla som iverksetjar av statleg politikk. Alle dei ulike krava som blir stilte til kommunane, tilseier at det ikkje er lett å finne fram til eintydige kriterium for korleis kommunestrukturen skal sjå ut.

I den politiske debatten kan vi av og til sjå at spørsmålet om kommunestorleik blir oppfatta som ei motsetning mellom demokrati og effektivitet. Det blir då teke for gitt at større kommunar vil vere meir effektive, medan mindre kommunar vil vere meir demokratiske. Med utgangspunkt i ei slik motsetning finn det gjerne stad ei polarisering av debatten. Dei som legg vekt på effektiv tenesteyting og tilpassing til nye rammevilkår, blir gjerne tilhengarar av store kommunar. Dei som argumenterer for demokratiske verdiar, held derimot på små kommunar som det beste alternativet.

Ved nærare ettertanke må vi likevel innsjå at forholdet mellom demokrati og effektivitet er meir samansett enn det som blir fanga i bildet over. Både demokrati og effektivitet er komplekse omgrep, og det er ikkje gitt at ein kan setje dei opp mot kvarandre i diskusjonen om kva som er ein tenleg kommunestruktur. For det første kan spørsmålet om demokrati ikkje berre oppfattast som eit spørsmål om borgarane sitt høve til å delta i det politiske liv. For å vurdere graden av demokrati i eit samfunn, må ein òg spørje etter kva innverknad demokratiske institusjonar har på utviklinga i samfunnet. Demokrati handlar om både deltaking og styringsevne. For det andre handlar ikkje effektivitet berre om å produsere mest mogleg tenester for minst mogleg ressursar. Effektivitet er òg eit spørsmål om å gjere dei rette tinga, det vil seie å produsere dei tenestene som er mest i samsvar med innbyggjarane sine preferansar. Med andre ord kan vi snakke om både kostnadseffektivitet og fordelingseffektivitet.

I denne kommentaren skal eg drøfte omgrepa demokrati og effektivitet med tanke på å få fram den kompleksiteten som dei har. I tilknytning til drøftinga vil eg foreslå nokre operasjoniseringar som kan vere tenlege i ein empirisk analyse av samanhengane mellom demokrati, effektivitet og kommunestruktur. Deretter vil eg sjå på i kva grad det finst tilgjengelege data for å belyse dei aktuelle relasjonane. Til sist vil eg sjå på nokre av dei argumenta som har vore framme i den norske debatten om kommunestrukturen, og korleis debatten kan vurderast i lys av den forståingsramma eg har presentert i artikkelen.

Kommunestruktur og demokrati

Demokrati som deltaking

Presis kva vi skal forstå med demokratiet si deltakingsside, varierer mellom dei store tradisjonane i politisk teori. I tråd med Habermas (1996:296ff) vil eg skilje mellom eit liberalt perspektiv, eit republikansk perspektiv og eit diskursdemokratiske perspektiv på demokratiet. I den liberale eller konkurransedemokratiske tradisjonen er poenget først og fremst at deltaking

¹ Kommentaren er bygd på den sjølvvalde prøveførelinga mi for dr. philos.-graden ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen, juni 2001.

gjev høve til å påvirke prosessen gjennom stemmestyrke og val mellom konkurrerande politiske alternativ. Men ein må også ta med i reknestykket dei høva til påverknad som finst gjennom andre kanalar enn den formelle valkanalen. Deltaking i aksjonar, interessegrupper og parti er døme på slike deltakingsformer som kan virke inn på den politiske prosessen. Dessutan kan borgarane ha innverknad på representantane sine gjennom direkte kontakt, og dei kan ha høve til å kontrollere dei gjennom mekanismar som bunde mandat eller tilbakekallingsrett. Det siste er likevel ikkje ein variabel når vi snakkar om norske kommunar.

Men det konkurransedemokratiske perspektivet er ikkje den einaste moglege innfallsvinkelen til spørsmålet om politisk deltaking og påverknad. I den deltakardemokratiske eller republikanske tradisjonen vil ein òg leggje vekt på deltaking som ein arena for sjølvutvikling og utvikling av felles verdiar blant dei som er medlemmer i eit politisk fellesskap. Deltaking er ikkje berre eit spørsmål om at borgarane påvirkar dei politiske avgjerdene, men òg eit spørsmål om korleis den enkelte blir sosialisert inn i eit politisk fellesskap. Deltakingsprosessen er ein læringsprosess som har ein verdi i seg sjølv, i tillegg til at den skaper tilhøyre og oppslutning om felles verdiar og visjonar. Deltaking er med å skape og vedlikehalde ein politisk orden, for å seie det med Johan P. Olsen (1988:32ff). Ved at deltaking på denne måten kan auke tilliten mellom dei styrande og dei styrte, er ein verknad av deltakinga at den skaper større legitimitet for politiske avgjerder og styringstiltak. Deltakinga kan med andre ord auke styringskapasiteten. I tillegg til å måle faktisk deltaking vil det ut frå denne tradisjonen vere viktig å finne ut i kva grad innbyggjarane opplever at dei lærer gjennom deltaking, om dei identifiserer seg med ei politisk eining, og i kva grad dei kjenner tillit til politikarane og det politiske systemet.

I den diskursdemokratiske eller deliberative tradisjonen står offentleg meiningsutveksling og ”argumentet si tvingande kraft” i fokus. Den offentlege diskusjonen er ein metode for å prøve ut politiske argument og kor haldbare dei er. Gjennom offentleg debatt og argumentasjon kan ein auke tilslutninga til slike normer og verdiar som står for ei kritisk gransking. Frå dette perspektivet blir det viktig korleis det sivile samfunnet og den offentlege diskusjonen fungerer.

I spørsmålet om påverknad kan det vere freistande å argumentere matematisk, og seie at den enkelte sitt høve til å påvirke vil vere omvendt proporsjonal med talet på deltakarar i den politiske eininga som skal avgjere i ei sak. Dette kan nok ha noko for seg dersom vi ser politiske einingar som utelukkande opptekne av fordeling mellom eit mylder av særinteresser. Men i den grad politiske avgjerder også handlar om å organisere kollektiv handling og å drive strukturell politikk, blir konklusjonane meir uvisse. Då blir det i større grad avgjerande kva for koalisjonsdanningar og konfliktmønster som er dominerande i eit samfunn, og kva grad av oppslutning det finst om felles verdiar. Alt i alt blir påverknadsevne eit forhold som må studerast empirisk.

Demokrati som styring gjennom demokratiske institusjonar

Generelt har styringsevna to dimensjonar. Den eine gjeld evne til samordning og gjennomføring av handlingsplanar, den andre gjeld fridom frå ytre inngrep. Det siste er styringa sin autonomidimensjon. Tradisjonelt er det autonomidimensjonen ein har lagt mest vekt på i drøftinga av det kommunale sjølvstyret. Fokus har vore på kommunane sin fridom frå statlege inngrep. Men ettersom kommunane har blitt stadig viktigare leverandørar av velferdstenester, er søkelyset meir blitt retta mot evna til å utforme og gjennomføre tiltak.

I all hovudsak er norske kommunar underlagde dei same reglane for kva saksfelt dei har ansvaret for, kva standardar som skal leggst til grunn for oppgåveløysinga, og kva formelle sanksjonar dei har til rådvelde. Særleg gjeld dette dei tunge tenesteytande sektorane som utdanning, helse- og sosialstell. Det gjeld også planlegging og mange oppgåver innan

teknisk sektor og miljøvern. På andre område, som td næringsutvikling og kultur, finst det i mindre grad formelle reglar som skal styre oppgåveutøvinga. Om vi ser på det rettslege grunnlaget for styring, så vil dette ikkje variere vesentleg med kommunestorleik.

Det sentrale spørsmålet i vår samanheng ser dermed ikkje ut til å gjelde det formelle grunnlaget for kommunane si verksemd, men korvidt kommunane har den nødvendige ressursstyrken og evna til samhandling som skal til for kollektiv organisering og påverknad av omgivnadene. Ei drøfting av slike vilkåra for styringskapasitet finn vi hos Mayntz og Scharpf (1975). Dei skil mellom finansielle føresetnader, kunnskapsføresetnader, organisatoriske og politiske føresetnader, og eg skal halde meg til deira inndeling.

Finansielle føresetnader er viktige fordi det kostar pengar å utforme og gjennomføre politikk på dei fleste område. Norske kommunar sin økonomi er i stor grad avhengig av statlege reglar for skattøyre og inntektsoverføringar. Kommuneøkonomien har blitt sett på som eit instrument for nasjonal utjamning. Småkommunane får tilført ein større del av inntektene sine frå staten, og har høgare inntekter pr. innbyggjar. Men når ein skal måle finansielle føresetnader for styring, kan ein ikkje berre sjå på det absolutte inntektsnivået. Ein må òg spørje etter kva kommunane har av ubundne inntekter til å drive politikk utanom det lovregulerte.

Krava til kunnskap og informasjon vil avhenge av formene for tiltak på eit problemområde. Er politikkkutforminga reint reaktiv, treng ein berre ta omsyn til artikulerte krav frå omgivnadene. For ei proaktiv politikkkutforming trengst det derimot kunnskap om det samfunnsområdet som skal påverkast, slik at ein kan føreseie konsekvensane av ulike tiltak. Empirisk kan ein prøve å måle dette gjennom å sjå på korvidt kommunen har personale med tilstrekkeleg kompetanse. Tilgjengeleg fagkompetanse og kunnskap kan vere eit forhold som varierer med kommunestorleik. I prinsippet vil større kommunar lettare kunne skaffe seg spesialkompetanse på fleire område enn det mindre kommunar kan. Større kommunar vil òg kunne by på meir attraktive fagmiljø og dermed trekke til seg dei dyktigaste fagfolka. På den andre sida vil mindre kommunar kunne samarbeide om å skaffe seg spesialkompetanse. I praksis vil dette avhenge av mange andre trekk ved dei aktuelle lokalsamfunna enn det som gjeld kommunestrukturen åleine. Tilbodet på arbeidsplassar og attraktive lokalsamfunn er andre tilhøve som vil påverke rekruttering og kompetanse. Det er derfor mest tilrådeleg å velje ei empirisk tilnærming til spørsmålet om samanhengen mellom kompetansestruktur og kommunestruktur.

Vidare vil ein kommune si evne til å påverke omgivnadene henge saman med kapasitet til å hente, bearbeide og formidle informasjon. Dette handlar om å følgje med på endringar i omgivnadene, anten det gjeld økonomiske utviklingstrekk eller nye statlege reglar og ordningar. Det handlar òg om å formidle informasjon til andre aktørar, både lokalt og utover kommunegrensane til regionale og nasjonale aktørar. Ein stor kommune vil truleg ha mest kapasitet til informasjonshenting og formidling, men vil òg stå overfor dei mest komplekse problema. Igjen er det eit spørsmål om det finst eit eintydig balansepunkt mellom slike motstridande tendensar.

I den grad det finst ein samanheng mellom organisasjonsevne, styringsevne og kommunestruktur, er denne samanhengen kompleks. Om vi ser på kommuneorganisasjonen under eitt, så vil ein større kommune stå overfor meir komplekse organiseringsspørsmål enn ein mindre kommune. Spørsmålet som er vanskeleg å svare på, er om denne kompleksitetsauken er større enn den sannsynlege auken i organisatorisk kompetanse i den store kommunen. Dessutan kan auka kompleksitet i eigen organisasjon vere eit adekvat svar på problemet som ligg i å hanskast med komplekse omgivnader. I alle høve seier organisasjonsteorien at det er slik dersom omgivnadene ikkje er for turbulente. Eit anna poeng er at organiseringa på og innan dei kommunale institusjonane kan vere vel så viktig for å styre tenesteutøvinga som organiseringa av kommunen som heilskap.

Kommunane si rolle som samfunnsutviklar gjeld for ein stor del område der styresmaktene søker å påverke andre samfunnsaktørar, og derfor først og fremst må oppnå resultat i samarbeid med andre. Med dagens sjargong kan vi seie at styringa må foregå gjennom governance meir enn gjennom government. Næringsutvikling, miljøvern og planlegging kan vere typiske døme på felt der kommunane opptre som samfunnsutviklarar. Då kan evna til å bygge nettverk og skape tillit mellom ulike typar aktørar vere avgjerande. Ei samordning som er basert på strategisk interessefellesskap åleine, går lettare i oppløysing enn ei samordning som er basert på gjensidig tillit og felles strategiar som er forankra i dei enkelte aktørane sin tenkemåte (Bukve 2000). Heller ikkje på dette området er det lett å sjå direkte samanhengar mellom kommunestruktur og governance-kapasitet. Ein empirisk strategi ville vere å sjå styringskapasiteten som eit produkt av generell tillit hos innbyggjarane og i tillegg som eit produkt av tilliten i relevante lokale elitegrupper. Ein alternativ strategi ville vere å studere nettverksrelasjonar i ulike typar av kommunar, men dette ville vere ein langt meir ressurskrevjande strategi.

Politiske føresetnader for styringskapasitet kan vi dele inn i allmenn systemstøtte, støtte til eit bestemt regime og støtte til spesifikke avgjerder i systemet. Empirisk kan ein måle dette gjennom å måle i kor stor grad innbyggjarane har tillit til kommunen generelt og dei lokale politikarane og deira avgjerder spesielt.

Data om deltaking og styringskapasitet

Ein gjennomgang av tilgjengelege data indikerer at samanhengen mellom demokrati og kommunestruktur ikkje er enkel og eintydig. På den eine sida kan data takast til inntekt for at små einingar er mest demokratiske, fordi deltaking i val og folkevalde verv er størst i mindre kommunar (Bjørklund og Saglie 2000:58), og dermed høvet til læring og sjølvutvikling gjennom eiga politisk erfaring. Når det gjeld deltaking på andre måtar enn gjennom valkanalen, finn vi eit skilje mellom konvensjonelle og ukonvensjonelle deltakingsformer (Bjørklund og Saglie 2000:86f). Så langt det gjeld ukonvensjonelle deltakingsformer som å skrive under på opprop eller å delta i aksjonar, protestmøte og demonstrasjonar, er deltakinga størst i dei store kommunane. Men skilnadene mellom kommunetypar er minkande. Når det gjeld meir konvensjonelle deltakingsformer som å ta direkte kontakt med folkevalde eller administrasjonen, og å ta opp saker i parti eller andre organisasjonar, er dei derimot mest utbreidde i små kommunar.

Data om påverknad gjennom deltaking er tvetydige. Såleis tyder data frå fleire undersøkingar på at det er innbyggjarane i dei minste kommunane som er mest tvilande til at dei kan påverke kommunepolitikken (Bjørklund og Sørensen 1990:44f), Jamil 1991:17). På den andre sida har småkommuneinnbyggjarane større tillit til at politikarane er representative enn det innbyggjarane i større kommunar har. Alt i alt gjev data knapt grunnlag for å seie at det er samheng mellom påverknadskraft og kommunestorleik.

Når det gjeld samanhengen mellom kommunestruktur og livskrafta i ein lokal offentlegheit, har vi lite data. Dei data som finst, indikerer likevel at innbyggjarar i større kommunar er dei som oftast diskuterer politikk i kvardagen og gjennom avisinnlegg (Jamil 1991). Dessutan har store kommunar bygd ut formelle medverknadsordningar i større grad enn små kommunar. Ordningar for medverknad og politisk diskusjon er meir utbreidde i store enn i små kommunar. Større kommunar har oftare medverknads- og drøftingsorgan som spørjetime i kommunestyret, born og unge sitt kommunestyre”, brukarråd ved eldreinstitusjonar og skular, brukarmøte og brukarundersøkingar (Bukve 2002). Det same gjeld tilgang til saksdokument på internett, nærradio- og tv-overføringar av kommunestyremøta. Det vi ikkje har like gode data om, er konsekvensen av slike ordningar for politisk interesse og offentleg diskusjon.

Også media si betydning for å skape ein lokal politisk offentlighet er så langt eg kjenner til lite analysert her i landet. Vi kan sjå at dei store by- og regionavisene har ei klar rolle som regissør av ein lokal offentlighet i utgjevarbyane. Vi kan også sjå at avisdøden fører til mindre konkurranse mellom avisene i dei fleste delar av landet, men samstundes ei oppblomstring av såkalla superlokale lokalaviser. Frå eit diskursdemokratisk perspektiv ville det opplagt ha vore interessant å sjå på media si rolle i å bygge ein lokal offentlighet.

Tabell 1: Operasjonalisering av deltaking og styringskapasitet

Vurderingskriterium	Dimensjonar	Operasjonalisering
Demokrati	Deltaking	Deltaking gjennom val og verv Deltaking i parti, interesseorganisasjonar og aksjonar Direkte kontakt med representantar Eigenoppfatning av påverknad Læring gjennom deltakarerfaring Offentlege ytringar (avisinnlegg) og deltaking i politiske diskusjonar Høyringar og medverknadsordningar Mediestruktur og –merksemd
	Styringskapasitet	Inntektsnivå Evne til eigenfinansiering Kompetanse (rekruttering/ fagmiljø/spesialisering) Informasjonshandtering Organisasjonsevne og nettverksressursar Befolkninga si tillit til kommunen

Styringskapasitet kan studerast empirisk gjennom variablar som inntektsnivå, eigenfinansieringsevne, kompetanse, organisasjonsevne/nettverksbygging, informasjonshandtering og tillitsnivå. Dersom vi ser på dei økonomiske tilhøva først, finn vi at dei minste kommunane har den høgaste inntekta pr. innbyggjar, men samstundes den lågaste eigenfinansieringsandelen. Det er først og fremst på grunn av høge statlege overføringar at dei små kommunane har så god økonomi (NOU 1992:15, s.135f). Slik det norske systemet er utforma, kan sentrale styresmakter langt på veg avgjere dei økonomiske føresetnadene for ulike typar kommunar gjennom si utforming av inntektsoverføringssystemet. Annleis ville det ha vore dersom det lokale skattegrunnlaget i stor grad var avgjerande for kommunane sin økonomi. Då ville næringsssvake kommunar sin økonomi bli svekka samanlikna med dagens situasjon. Ein næringsmessig sentrum-periferidimensjon ville i større grad få konsekvensar for kommunane sin økonomiske styrke og dermed styringskapasitet. For tida er det dessutan slik at staten søker å stimulere til kommunesamanslåing gjennom særreglar som fører til at kommunar som slår seg saman ikkje skal tape overføringar i høve til det dei hadde før samanslåinga.

Med omsyn til kompetanse finn Orderud og Sørli (1996) i ei undersøking av utkantkommunar med ulik storleik at stabilitet, gjennomtrekk og rekrutteringsproblem varierte meir mellom sektorar enn mellom kommunar. Dei ser den nasjonale utdanningskapasiteten for fagfolk som ei viktig forklaring på variasjonane, og konkluderer med at det er uvisst om kommunesamanslåing er ein tenleg strategi for å løyse rekrutteringsproblema. Når det gjeld data om informasjonshandtering, har eg ikkje funne empiri som direkte relaterer kapasiteten til kommunestorleik.

Ei side ved organisasjonsevna som er vurdert empirisk i samanheng med kommunestorleik, er omstillingsevne. Generelt er kommunane trege til å omstille seg når lokale behov vert endra, slik at grupper med redusert behov får meir ressursar i høve til grupper med veksande behov. Det syner seg også at det er dei små kommunane som raskast evnar å omstille seg (Rattsø og Sørensen 1997:135). Dei minste kommunane har halvparten så lang gjennomføringstid for ei reform som dei største (NOU 1992:15, s. 133f).

Når det gjeld nettverksbygging som strategi for ressursmobilisering og styring, kjenner eg heller ikkje til at det finst samanfattande data. Med omsyn til eitt felt, lokal næringsutvikling, har eg saman med kollegaene Øyvind Glosvik og Håvard Teigen (Bukve, Glosvik og Teigen 1995) funne at partnerskapsorgan med både kommunal og privat deltaking er viktigare som næringsaktørar når kommunestorleiken aukar. Slik partnerskapsorganisering ser òg ut til å positive effektar på næringsutviklinga i kommunen, sjølv om strukturelle vilkår slår tyngst ut her. Eit heilt anna spørsmål er om dette funnet kan generaliserast til andre saksfelt.

Alt i alt må vi konkludere med at samanhengen mellom demokrati og kommunestruktur er kompleks. Det er vanskeleg å fastslå ein ideell kommunestorleik ut frå demokratismsyn. Det finst forhold som talar for både små og større kommunar.

Kommunestruktur og effektivitet

Kostnadseffektivitet

Det mest kjende effektivitetsomgrepet er truleg det som økonomane omtalar som kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet heng saman med kor mykje ressursar som blir nytta til å produsere ei eining av ei gitt vare eller teneste. Di mindre ressursar det går med til å produsere ei eining, di meir kostnadseffektiv er produksjonen. I dei fleste utrekningar av kostnadseffektivitet føreset ein at kvaliteten er konstant. I vår samanheng er det skalaeffektar som er den interessante variabelen. Skaleffektar blir populært kalla stordriftsfordelar, men kan i prinsippet også vere stordriftsulemper. Skalaeffekten kan sjåast som eit uttrykk for korleis endra kommunestruktur påvirkar dei kommunale produksjonskostnadene.

Eit kompliserande forhold er at ikkje alle kostnadsstrukturar er proporsjonale. Enkelte tenester vil ha faste kostnader som er meir eller mindre uavhengige av produksjonsvolumet. Eit døme på ikkje-proporsjonale kostnadsstrukturar gjeld administrasjon, der enkelte basistjenester må leverast uavhengig av folketalet i kommunen (td. utarbeiding av kommuneplan og budsjett). Eit anna døme gjeld tenester som blir produserte innafor ein institusjon. Her er det faste kostnader til institusjonsdrifta. Kostnadene blir då påverka både av institusjonstorleiken, om den er tilpassa effektiv drift, og kapasitetsutnyttinga innanfor kvar institusjon. Når kommunesamanslåing gjev ein høve til å ha fleire elevar i kvar skuleklasse, er gevinsten eit resultat av auka kapasitetsutnytting, ikkje av skalaeffektar.

Val av institusjonsstruktur vil kunne påvirke kostnadsnivået, ved at institusjonar av ein viss storleik tillet meir rasjonell drift enn andre institusjonsstorleikar. Men valet av institusjonsstruktur påvirkar òg andre forhold, som td tilgjenge til ei teneste og forholda for brukarane. Dermed kan endra institusjonsstruktur påvirke både kostnadsnivå og kvalitet samtidig. Den samla vurderinga blir vanskeleg.

I praksis treng det ikkje alltid vere så lett å realisere dei stordriftsfordelane som kan påvisast i ein samanliknande analyse. Når kommunar held seg med institusjonar som er for små til å vere effektive, er grunnen ofte at tilpassing til den optimale institusjonsstorleiken vil krevje auka reisetid til skule, barnehage eller sjukeheim. I slike tilfelle er ikkje spørsmålet om effektivitet eit reint teknisk spørsmål. Det blir òg eit spørsmål om kva tenestetilbod som kan reknast for likeverdige. Kor store forskjellar i reisetid kan ein godta, og likevel sjå på tilbodet

som likeverdig for ulike brukarar? Det er ei politisk vurdering som ein må trekke inn, før ein kan avgjere kva som er skalagevinst og kva som er kvalitetsforringing. Det same poenget gjeld når vi snakkar om auka kapasitetsutnytting gjennom nedlegging eller samordning av institusjonar.

Fordi spørsmålet om kostnadseffektivitet er såpass samansett, må vi vurdere kostnads-effektivitet for enkelte tenester eller grupper av tenester kvar for seg. Det vil vere nødvendig å halde frå ein annan kostnadseffektivitet for administrative tenester, for institusjonsbaserte tenester og for individuelle tenester produsert utanfor institusjon. I ei empirisk undersøking må vi sjå på effektar for kvar av desse gruppene. Kva som blir effektane av å innføre dei mest kostnadseffektive driftsformene, kan berre vurderast ut frå den lokale situasjonen. Det er først på dette nivået ein kan fastslå konsekvensar for td reisetid og tilgjenge til ulike typar tenester ved ein kostnadsoptimal driftsstruktur.

Fordelingseffektivitet

Økonomane (Olsen 1969) hevdar gjerne at ein har størst fordelingseffektivitet når administrative grenser er dregne slik at det blir samsvar mellom yting og nyting for ei teneste. Dei som dreg nytte av tenesta, skal også betale. På denne måten unngår ein gratispassasjerane, dei som nyt godt av ei teneste som andre betaler for. Teoretisk er dette eit tiltalende prinsipp. I praksis er det litt verre. Dilemmaet er at kvar einaste teneste i prinsippet kan krevje si individuelle grense. Dermed får vi eit uhorveleg tal administrative einingar. Systemet blir uoversiktleg. Administrasjonskostnadene svulmar opp og reduserer effektiviteten. Det kan vere enklare og billegare å ha ei administrativ eining for ti tenester enn ein særskilt administrasjon for kvar teneste.

Dessutan kan det vere vanskeleg å avgjere kven som faktisk nyt godt av ei teneste. Ein skule kan sjåast som eit tenestetilbod for dei elevane som går der, og dermed vere noko som vedkjem elevane og deira foreldre. Men ein skule kan òg vere ein reiskap for å sikre nasjonen ein godt kvalifisert arbeidsstyrke i framtida. Derfor kan det forsvarast at utforminga av skule-systemet er eit delt ansvar, der både staten og foreldra i lokalsamfunnet har noko å seie.

Eit alternativt prinsipp til samsvar mellom yting og nyting er å legge vekt på kommunen som ein reiskap for demokratisk og territoriell samordning av funksjonelle tenester. Kommunane bør vere store nok til å vere autonome og slagkraftige. I prinsippet bør dei omfatte funksjonelle arbeidsmarknadsregionar. Endingar i kommunikasjonar og regionale arbeidsmarknader blir då argument for større kommunar. Denne reformteorien om kommunestorleik (Mouritzen 1989, Keating 1995) hevdar at innbyggjarane vil bli mest fornøgde i store kommunar. Slike kommunar har ein meir heterogen befolkning enn mindre kommunar. Di meir heterogen kommunen er, di større sjansar er det for at politikken vil ta omsyn til minoritetar sine ønske og interesser. Mellom anna vil det vere mogleg å gje meir spesialiserte tilbod. Reformteorien trekker og fram at når kommunen er stor og slagkraftig, vil innbyggjarane kunna påvirke fleire interessante avgjerder.

På den andre sida blir det hevda at slike einingar kan bli for store, og at administrasjonen kan bli tungdreven og byråkratisk. Sterke byråkrati er ofte i stand til å unndra seg politisk styring. Den enkelte kan òg få liten innverknad. Fleirtalet eller sterke pressgrupper kan drive gjennom prioriteringar og ytingar som mange ikkje har interesse av.

Eit tredje prinsipp for fordelingseffektivitet kan derfor vere å legge vekt på brukarstyring av dei enkelte tenestene. La tilbydarane av offentlege tenester konkurrere om å levere dei beste tenestene, og la brukarane få fridom til å velje dei beste tilbydarane. Då vil marknadsmekanismen syte for effektiviteten. Det er særleg politiske økonomar av Public Choice-skulen som har hevda slike argument (td Bish & Ostrom 1973). Dei tvilar på argumentasjonen om stordriftsfordelar. I eit lite politisk system vil befolkninga vere meir

homogen. Når befolkninga er homogen, er det lettare å gje eit tilbod som passar til alle. Dei som har avvikande preferansar, kan "votere med føtene" ved å flytte til andre kommunar eller velje andre tilbod, td ein annan skule enn den dei soknar til geografisk. Deltakingshøva blir òg vurderte som betre i mindre kommunar.

Problemet med dette prinsippet er at det ikkje kan gjerast gjeldande for kollektive gode, dvs slike gode der bruken ikkje kan avgrensast til dei som betaler for det. Ei lokalforvaltning som er basert på dette prinsippet åleine, vil vere utilstrekkeleg for å forsyne oss med fellesgode. Brukarstyring kan nok vere ein effektiv fordelingsmekanisme på enkelte saksområde, men den kan ikkje fullt ut erstatte politiske prosessar. Den har også sine ulemper som fordelingsmekanisme. Når det er fritt val av ytingar, kan dei betalingssterke kjøpe seg fordelar. Over tid kan det oppstå eit segregert samfunn der dei velståande har sine egne tilbod med betre kvalitet enn det befolkninga elles har råd til. Dessutan kan offentlege monopol bli erstatta av private monopol, særleg i grisgrendte strøk der der er vanskeleg å halde oppe konkurrerande einingar over tid. Den frie marknaden har ein tendens til å undergrave seg sjølv.

Eit fjerde prinsipp kan vere å ikkje halde seg til eit enkelt prinsipp, men å satse på ein blandingsmodell med varierende og uklare avgrensingar mellom administrative einingar. Samarbeid mellom forvaltningsnivå og interkommunale samarbeidsformer kan utnyttast systematisk for å bøte på problema og gråsonene som dei reine modellane skaper. Problema med dette kan vere demokratisk kontroll av blandingsformene, og at systemet over tid kan bli uoversiktleg. Men ei slik pragmatisk tilnærming til fordelingseffektivitet kan likevel vere å føretrekke framfor einøygd tiltru til generelle fordelingsprinsipp.

I ei empirisk undersøking kan vi vurdere fordelingseffektivitet på ulike måtar. Vi kan spørje folk kor fornøgde dei er med dei enkelte tenestene som kommunane leverer, og med det samla tenestetilbodet. Men vi kan og spørje om dei er fornøgde med det politiske leiarskapet og med dei tilsette i kommunen. Dessutan vil det vere relevant å diskutere om kommunestrukturen er slik at den sikrar samsvar mellom yting og nyting, dvs. at det ikkje finst omfattande gratispassasjereffektar.

Data om effektivitet

Spørsmålet om kostnadseffektiviteten i kommunane var sterkt framme i Christiansen-utvalet sitt arbeid. Den truleg klaraste skalaeffekten som vart påvist, gjeld administrative stordriftsfordelar ved å auke kommunestorleiken til omlag 5 000 innbyggjarar (NOU 1992:15, s. 139). Elles er kommunal tenesteyting for ein stor del arbeidsintensive tenester, der den optimale driftseininga ikkje er så stor. Td når det gjeld kostnader til grunnskulen, er klassestorleik viktigare for kostnadsnivået enn kommunestorleik.

Problemet med å realisere optimal kostnadseffektivitet ligg som nemnt i interne avstandar og busetnadsstruktur. Dei nemnde analysane av kostnadseffektivitet opererer med ein føresetnad om at kvaliteten på og tilgjenge til tenestene ikkje blir påverka av strukturendringar. Denne føresetnaden kan vere problematisk dersom optimalisering av kostnadseffektiviteten fører til sentralisering av tenesteproduksjonen. Av denne grunn er det og lett å sjå at ideen om ein kostnadsoptimal kommunestruktur er ein teoretisk abstrasjon.

Undersøkingar av fordelingseffektivitet syner at eit klart fleirtal av innbyggjarane er tilfredse med dei kommunale tenestene. Men det er òg klare variasjonar mellom kommunar etter storleik. Småkommunane kjem best ut på personretta kjernetenester som eldreomsorg, skule og barnehagar. Derimot kjem større kommunar best ut med omsyn til kultur- og fritidstilbod og tekniske tenester (Rattsø og Sørensen 1997:130). Ein studie av preferansesamsvar syner eit generelt høgt samsvar mellom innbyggjarane og politikarane sine preferansar (Sørensen og Hagen 1995). Når det gjeld oppfatningar av legitimitet, tyder andre

undersøkingar likevel på at innbyggjarane i småkommunar oppfattar politikarane som meir representative (Jamil 1991).

TABELL 2: *Operasjonalisering av effektivitet i kommunal tenesteyting*

Vurderingskriterium	Dimensjonar	Operasjonalisering
Effektivitet	Kostnads-effektivitet	Skalaeffekt for administrasjonskostnader Kostnader for institusjonstenester Kostnader for tenester utanfor institusjon
	Fordelings-effektivitet	Er innbyggjarane tilfredse med kvaliteten på tenester? Er det samsvar mellom innbyggjarane og politikarane sine preferansar? Blir politikarane oppfatta som representative? Samsvar mellom yting og nyting?

I casestudiar er det funne klare gratispassasjereffektar kommunane imellom når det gjeld bruken av kommunale tenester (Aarethun og Bukve 1996). Same resonnementet som for kommunale tenester kan i prinsippet gjerast gjeldande for kostnadene med tilrettelegging for arbeidsplassar. Forstadskommunar hentar skatteinntektene frå sine innbyggjarar, samstundes som senterkommunen har kostnadene med å tilrettelegge for arbeidsplassar også for omlandskommunane. Desse tilhøva kan skape urimelege ulikskapar mellom grannekommunar, og stri mot prinsippet om samsvar mellom yting og nyting. Eg kjenner ikkje til noka oversikt over kor omfattande dette problemet er i norske kommunar, men i ein del tilfelle er nok problemet til stades.

Medan reformteorien hevdar at folk vil vere meir fornøgde i store kommunar fordi dei der kan få eit meir differensiert tenestetilbod, vil tilhengjarar av public choice argumentere med at tilbodet vil bli best i mindre og homogene kommunar. Alt i alt er det nok slik at diskusjonen om kommunestruktur og tilpassingseffektivitet så langt ikkje har gitt rom for endelege konklusjonar. I den internasjonale litteraturen på området blir det peika på at spørsmålet om den optimale kommunestrukturen er komplekst, og at det nesten uunngåeleg vil reise politiske verdspørsmål (Newton 1982, Martins 1995, Keating 1995). Mouritzen (1989) meiner rett nok at innbyggjarane er mest nøgde i mindre kommunar. Men i hans undersøking frå Danmark er grensa for mindre kommunar sett til 30 000 innbyggjarar, og konklusjonen vert dermed ikkje særleg rettleiande for diskusjonen om norsk kommunestruktur.

Den politiske debatten om kommunestrukturen

Den siste større utgreiinga om kommunestrukturen i Noreg er Christiansen-utvalet si innstilling frå 1992. I denne innstillinga foreslo utvalet som hovudregel at kommunane burde ha minst 5 000 innbyggjarar, modifisert ved ei reisetid på maksimum 60 minuttar til kommunesenteret. Innstillinga vart møtt med skepsis i opposisjonspartia. Under debatten om regionalpolitikken våren 1995 vedtok Stortingsfleirtalet at ingen kommunar skulle slåast saman mot fleirtalsviljen i dei enkelte kommunane. Dermed var mykje av lufta gått ut av samanslåingsballongen allereie før Stortingsmeldinga om Christiansen-utvalet si innstilling vart handsama av Stortinget våren 1996. Dette er siste gongen Stortinget har hatt ein større debatt om kommuneinndelinga. Det kan vere tenleg å bruke debatten frå 1996 og

komitèinnstillinga som utgangspunkt for å vurdere dei ulike partia sine haldningar til kommunestrukturen. I voteringa delte partia seg i to: Arbeiderpartiet gjekk inn for ei inndelingsreform, dei andre partia såg ikkje behov for ei slik reform. Dersom vi ser på argumentasjonen om korleis kommunestrukturen skal vurderast og organiserast, er det derimot tre hovudgrupper av argumentasjon i debatten.

Talarane frå sentrumspartia utgjør ei gruppe i debatten. Senterpartiet uttrykker klarast desse partia sitt standpunkt i saka, med vekt på tradisjonelle deltakingsformer saman med eit argument om fordelingseffektivitet ut frå nærleik. Morten Lund er Senterpartiets talsmann i saka:

”Senterpartiet mener det tjener folkestyret og landet best ikke å øke kommune størrelsen. Det finnes undersøkelser som viser en klar sammenheng mellom økende folketall og lågere deltagelse ved kommunevalg....En nyere undersøkelse viser at innbyggernes tillit til de lokale folkevalgte avtar med økende folketall. Det samme gjelder innbyggernes tilfredshet med de kommunale basistjenestene innen skole, barnehage og eldreomsorg. Det er nok mye som henger sammen her, og som må forklares med den betydning større nærhet har for de folkevalgtes prioriteringer. Det er ikke bedre råd i de mindre kommunene, men det er bedre prioriteringer.” (3936-37)

Arbeiderpartiet sine representantar legg mest vekt på kommunane som leverandørar av statleg velferdspolitik. Kommunane skal ivareta produksjonen av sentrale offentlege velferdstenester. Dei minste kommunane er for små til å gjere dette på ein kostnadseffektiv måte. Derfor trengst det ei reform av kommuneinndelinga. Det er få av Arbeidarpartiet sine representantar som drøftar demokratispørsmål. I den grad dei gjer det, ser dei på lokalt demokrati som eit spørsmål om styringskapasitet og gjerne som ein føresetnad for kostnadseffektivitet og desentral oppgåveløysing. Kommunalstatsråd Gunnar Berge framfører denne argumentasjonen klart.

”Lokaldemokratiet skal styrkes gjennom å sikre kommunene et bredt ansvarsområde for virksomheten i lokalsamfunnene. Inndelingen skal også legge til rette for samordnet utvikling av tjenester og samfunnsutbygging, framfor uheldig konkurranse med dårlige løsninger....I 1960-årene skulle en inndelingsreform sette kommunene i stand til å bære framveksten av det nye velferdssamfunnet.... I dag dreier inndelingssaka seg om at innbyggerne i hele landet skal få mest mulig velferd ut av de 170 milliardene som vi årlig setter inn i kommunesektoren. Inndelingssaka dreier seg også om at det lokale sjølstyret skal vinne demokrati på nye områder, i velferdspolitikken og i regional- og distriktpolitikken.” (3951)

Mellompartia er òg opptekne av kommunane som leverandørar av statleg utjamningspolitikk. Men der Arbeidarpartiet legg vekt på å styrke kommunane sin indre effektivitet i velferdspolitikken, er mellompartia opptekne av at kommunestrukturen i seg sjølv har effektar på desentralisering av velferdstenestene. Johan J. Jakobsen seier det slik:

”Strukturen i Kommune-Norge sørger for at viktige samfunnsinstitusjoner og offentlige tilbud er desentralisert og tilgjengelig lokalt....En kommunereform som innebærer langt færre og større kommuner, vil uten tvil føre til at sentraliseringen av det offentlige tjenestetilbudet vil skyte fart..” (3964)

Der Arbeidarpartiet sine politikarar stør seg til reformteorien sine kjende argument, knyter debattantane frå Høgre og Framstegspartiet an til Public Choice-argument. Jan Petersen er klar i sitt fokus på brukarstyring og tilpassingseffektivitet:

”I denne sammenheng er hvordan vi innretter lokalsamfunnet et viktig element, fordi vi mener at menneskene i samfunnet skal ha mye myndighet, at det skal være handlefrihet, og at det skal være muligheter for forskjellige løsninger. Det betyr at vi også vil ha forskjellige kommuner og forskjellige kommunesystemer. Det er ikke slik som enkelte synes å mene, at jo større en kommune er, jo mer effektiv er den.... Senterpartiet deler Arbeiderpartiets

kollektivistiske tankegang og foretar utelukkende en desentralisering til lokale folkevelgte organer. Vi mener at brukarstyring, valgfrihet og stykkpris er viktige elementer i den refordeling av makt i det norske samfunn som bør gjennomføres.” (3968)

Deltaking gjennom brukarstyring og fordelingseffektivitet er altså den politiske høgresida sitt fokus. Petersen ser direkte brukarstyring av tenestene som meir demokratisk enn styring via eit politisk fellesskap. Men Petersen søker også å knyte an til oppfatninga av kommunen som uttrykk for eit sosialt fellesskap:

”Det jeg for min del vil understreke, er at kommunene er mer enn tjenesteytende enheter, de er det også, men de er ikke minst en ramme om folks sosiale liv.”

Det spørsmålet som vekker mest usemje i stortingsdebatten, og der oppfatningane faktisk blir brotne mot kvarandre, gjeld spørsmålet om kven som skal ta avgjerder om endringar i kommunestrukturen. Stortingsfleirtalet forsvare vedtaket frå året før om at ingen kommunar skal slåast saman mot sin vilje. Tvangssamanslåing er udemokratisk, blir det sagt. Eit anna argument er at det blir vanskelegare å ta ut effektivitetsgevinstar i tilfelle der mange av innbyggjarane er mot ei samanslåing. Mindretalet, Arbeiderpartiet, argumenterer for sterkare statleg styring av samanslåingsprosessar med to grunngevingar. Den eine er at lokalpolitikarar kan motsetje seg samanslåing ut frå eigeninteresser som står i motstrid til fellesinteressene. Retorisk blir det spurt kva for ordførarar som vil foreslå å legge ned sine egne verv. Det andre argumentet er at innbyggjarane i mindre kommunar, spesielt omlandskommunar, kan opptre som gratispassasjerar på kommunale tenester i større grannekommunar. I slike tilfelle bryt ein prinsippet om samsvar mellom yting og nyting, og opnar for lokal maksimering på kostnad av fellesskapen. I forhold til argumentet om at tvangssamanslåing er udemokratisk, må det seiast at dette argumentet står sterkt. Gratispassasjerargumentet har nemleg eit gjennomtenkt svar på kven som bør utgjere folket i det gitte tilfellet, kven som er det relevante demos. Tvangssamanslåingsargumentet har ikkje eit konsistent svar på korleis demos skal avgrensast.

Stortingsdebatten enda som kjent med at fleirtalet ikkje fann å gå inn for ei ny inndelingsreform. Sidan har det ikkje vore tekne nye større initiativ for reform av kommunestrukturen her i landet. Som kommunalstatsråd sette Kjell Opseth i gang utgreiingar om kommunesamanslåing i seks regionar. Dette gav avgrensa resultat, til no er berre ei samanslåing vedteken. I St. meld. 31(2000-2001) om oppgåvefordelinga sluttar også Stoltenberg si arbeiderpartiregjerung seg til prinsippet om at kommunesamanslåing skal skje frivillig, men henger samtidig opp ei gulrot gjennom å foreslå eit ”inndelingstilskot” i ti år og dekning av direkte samanslåingskostnader til kommunar som vel å slå seg saman.

Konklusjonar

Mykje av usemja mellom dei politiske partia med omsyn til kommunestrukturen botnar i at dei fokuserer på ulike sider ved demokrati og effektivitet. Medan Arbeiderpartiet legg vekt på kommunal styringskapasitet og kostnadseffektivitet, fokuserer mellompartia på deltaking i den lokalpolitiske prosessen og tilpassingseffektivitet gjennom nærleik mellom styrande og styrte. Partia på høgresida har enno ein innfallsvinkel, ved at dei er opptekne av demokrati og tilpassingseffektivitet gjennom brukarstyring og fritt val av tenesteytar. Det er altså ikkje slik at nokre av partia er opptekne av demokrati og deltaking medan andre fokuserer på effektiviteten. Usemja oppstår fordi partia dreg fram ulike dimensjonar ved demokrati og effektivitet. Dette skiljet i fokus heng saman med skilnad i politiske ideologiar og verdistandpunkt. Debatten om kommunestrukturen kan ikkje lausrivast frå ein debatt om politiske verdiar.

Men sjølv om dette er slik, kan ein vere freista til å spørje om politikarane er nok opptekne av å diskutere verdspørsmåla med kvarandre. Stortingsdebatten om kommunestrukturen ber i nokon mon preg av at politikarane fokuserer ulikt i den grad at dei ikkje diskuterer med kvarandre. Særleg når det gjeld demokratispørsmålet er det påfallande at forholdet mellom ulike deltakingsformer og forholdet mellom deltaking og styringskapasitet ikkje blir tema for diskusjon. Ein prinsipiell demokratidebatt ser ikkje ut til å ha gode kår blant norske stortingspolitikarar.

Noko av den same ulikskapen i fokus finn vi når kommunestrukturen blir vurdert som reiskap for statleg politikk. Arbeidarpartiet legg vekt på at auka styringskapasitet og kostnadseffektivitet gjev rom for større velferdsproduksjon og antydar at det dermed òg vil bli større rom for desentralisering av tenestene. Mellompartia legg derimot vekt på at ein desentralisert kommunestruktur i seg sjølv fører til eit desentralisert tenestetilbod. Det siste argumentet for desentralisering synest meg nok meir empirisk robust enn det første. I alle fall er samanhengen meir direkte. Men igjen er det eit spørsmål om kor stor vekt ein vil legge på desentralisering i høve til ein struktur som effektiviserer tenesteproduksjonen.

Fleirtalet av norske politikarar synest ikkje lenger å dele Christiansen-utvalet sine visjonar for design av ein optimal kommunestruktur. Det kan vere gode grunnar til det. Men spørsmålet er om stortingspolitikarane ikkje har skrive frå seg ansvaret meir enn godt er ved å vedta at ingen kommunar skal slåast saman mot den lokale folkeviljen. Dette vedtaket opnar for at gratispassasjerane blant kommunane framleis kan sleppe unna kostnadene med tenester dei nyter godt av. Og sjølv om dei nasjonale politikarane med god grunn vil la vere å peike på ein optimal kommunestruktur, kan dei ha gode grunnar for å stimulere til lokale og regionale analysar av om dagens kommunestruktur er den mest tenlege. I ein situasjon med få klare svar på kvar målet er, kan dei små stegs veg syne seg å vere den beste.

Litteratur

- Aarethun, T og O Bukve 1996: *Kommunestrukturen i Kristiansund-Freiregionen. Et forprosjekt*. Sogndal, Vestlandsforskning, notat 6/96.
- Bish, R L & V Ostrom 1973: *Understanding Urban Government. Metropolitan Reform Reconsidered*. Washington DC, American Enterprise Institute.
- Bjørklund, T og J Saglie 2000: *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Oslo, Institutt for Samfunnsforskning. Rapport 12:2000
- Bukve, O 2000: *Lokale utviklingsnettverk. Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar*. Avhandling for dr. philos.-graden. Bergen, Universitetet i Bergen.
- Bukve, O 2002: *Kommunestorleik, demokrati og effektivitet*. Sogndal, HSF-notat 2/2002.
- Bukve, O, Ø Glosvik og H Teigen 1995: *Kommunalt tiltaksarbeid 1995*. VF-rapport 6/95.
- Dahl, R & E Tufte 1973: *Size and Democracy*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- Habermas, J 1996: *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Jamil, I: *Size and Local Democracy in Norway 1991*. Bergen, LOS-senter notat 91/43.
- Keating, M 1995: "Size, efficiency and democracy". I Judge, Stoker & Wolman (eds): *Theories of Urban Politics*. London, Sage, 117-134.
- Martins, M R 1995: "Size of municipalities, efficiency and citizen participation: a cross European perspective." *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 13: 441 - 458.
- Mayntz, R & F W. Scharpf 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam, Elsevier.

Mouritzen, P E 1989: "City size and citizen's satisfaction: two competing theories revisited." *European Journal of Political Research* 17: 661-688.

Newton, K: "Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government." *Political Studies*, vol XXX, no 2:190-206.

NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandling*.

Olsen, J P 1988: "Nyinstitusjonalismen og statsvitenskapen". I Olsen: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo, Universitetsforlaget, 29-46.

Olson Jr., M 1969: "Strategic theory and its applications. The principle of "fiscal equivalence": The division of responsibilities among different levels of government." *American Economic Review, Papers and Proceedings LIX*, 479-487.

Orderud, G I og K Sørli 1996: *Kommunal tjenesteyting og fagmiljø*. Oslo, NIBR-rapport 16.

Rattsø, J og R Sørensen 1997: "Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?" I Baldersheim, Bernt, Kleven og Rattsø (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, TANO-Aschehoug, 127-157.

Stortinget (1995-96): *Innst. S nr. 225*.

Stortingsforhandlinger (1994-1995): *Nr. 31, 22.-24. mai 1995*.

Stortingsforhandlinger (1995-1996): *Nr. 32, 3.-7. mai 1995*.

St. meld. nr. 31 (2000-2001). *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.

Sørensen, R og T P Hagen 1995: "Do Local Politicians Respond to Citizens' Demands? A Microanalysis of Norwegian Local Government." *Scandinavian Political Studies*, Vol. 18. No. 1, p. 53-71.