



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

Tittel: Påvirkning i politiske prosesser

Lynn-Mary Rovik Sylte

Totalt antall sider inkludert forsiden: 35

Molde, 21.5.2014



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiattkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Dag Magne Berge

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 21.5.2014

Forord

Oppgavens tema ble i startfasen valgt på grunnlag av min interesse for Norges folkerettslige avtale med EU, EØS avtalen. Jeg ønsket å belyse EØS avtalens betydning for Norge. Dette var selvfølgelig et vidt tema, og det måtte foretas en rekke avgrensninger. Jeg er interessert i Norges kultur og bevaring av distriktene. Derfor ville jeg gå nærmere inn på dette tema også. Jeg bestemte meg for å se nærmere på hvordan politiske prosesser utspant seg ute i kommunene. Jeg ville videre studere en prosess som var i «dagen». Det ble valgt å se på kommunenes og fylkeskommunen som aktører i prosessen rundt innføring og videreføring av differensiert arbeidsgiveravgift. Med dette oppfylte jeg alle min tre ønsker, og satte i gang med studien.

Denne oppgaven ble skrevet som avsluttende del av bachelorstudiet juss og administrasjon ved Høgskolen i Molde.

Det har vært tre lærerike år som jeg vil tenke tilbake på med glede og takknemmelighet til alle dyktige forelesere som virkelig gjør sitt beste for studentene.

Å skrive denne oppgaven har vært en krevende og til dels frustrerende prosess. Men også veldig inspirerende og givende.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, Dag Magne Berge, som har stillt opp og kommet med konstruktive og nyttige tilbakemeldinger underveis i arbeidet med denne oppgaven.

Ute i kommunene har jeg blitt tatt veldig godt imot da jeg var ute på min runde for å hente informasjon om denne politiske prosessen. Tusen takk til de meget engasjerte politikere og administrasjonsansatte for at de tok seg tid å svare på mine spørsmål. All honnør til slike samfunnsengasjerte og dyktige politikere og administrasjonsansatte for den innsatsen de gjør rundt omkring ute i våre kommuner.

-Lynn-Mary

Molde 21.5.2013.

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	6
2.	Teori	8
	Det instrumentelle perspektivet.....	8
	Hierarkisk variant	9
	Forhandlingsvariant.....	9
	Institusjonelle perspektiv.....	10
	Kulturperspektiv.....	10
	Myteperspektivet	11
3.	Undersøkellesdesign og metode	11
4.	Norges styringssystem	15
	Norges representasjon i EØS samarbeidet.....	18
	Arbeidsgiveravgift	18
	Om distrikts indeksen.....	19
5.	Analyse og drøfting av empirien.....	20
	Kommune 1.....	20
	Kommune 2.....	25
	Fylkeskommunen	28
6.	Konklusjon	30
	Litteraturliste	33

1. Innledning

Denne oppgaven vil belyse et dagsaktuelt tema. Dette dreier seg om den differensierte arbeidsgiveravgiften(DA), som er en viktig del av distriktspolitikken. Dette er en ordning som har vært truet av EØS avtalen-konkurransbestemmelser. Norge, som selvstyrende stat har hatt full bestemmelsesrett i forhold til bruk av virkemidler for å opprettholde bosetting i distriktene. Et av de distriktspolitiske virkemidlene var differensiert arbeidsgiveravgift.

Da staten inngikk avtale med EU i 1994, ble det i 2003 lagt ned påbud om at Norge måtte avvike ordningen. Begrunnelsen var at den var i strid med EØS avtalens konkurransebestemmelser. Norge fikk forhandlet seg frem til en gjeninnføring av ordningen i 2007. Diskusjonen er nå oppe på nytt, og EU skal nå vurdere ordningen nok en gang.

Ved at Norge har avgitt noe av sin suverenitet, blir sentrale institusjoner fratatt noe bestemmelses rett når det gjelder denne virkemidlet. EØS avtalens artikkel 61 regulerer regler for statsstøtte. Statsstøtte blir betegnet som konkurransevridende og er i utgangspunktet ikke godkjent fra ESA. Det finnes allikevel unntak fra denne hovedregelen. Våren 2013 oversendte regjeringen en søknad til ESA, som omfatter hvilke kommuner som skal vurderes i de ulike sonene for arbeidsgiveravgift. Dette forslaget innebærer at 31 nye kommuner bes om å bli vurdert i lavere avgiftssone.

Prosessen som har utspilt seg i kommunene, forutgående for denne søknaden til ESA, har dreid seg om å få bedre vilkår som er egnet for å beholde arbeidsplasser og tiltrekke seg nye. Formålet med denne oppgaven er å belyse hvordan kommuner har kjempet for sine interesser i prosessen med å bli godkjent under ordningen av Kommunal og Moderniseringsdepartementet. (Heretter kallt KMD).

Den sentrale problemstillingen jeg vil basere oppgaven på blir som følger:

Hvordan påvirker kommunene de regionale og sentrale beslutningstagere, i prosessen rundt EØS-avtalens konkurransebestemmelser vedrørende å få nedsatt arbeidsgiveravgift i Møre og Romsdal?

Jeg vil spesielt se på fylkeskommunen som samarbeidsparter og pådriver i denne saken. Fylkeskommunenes rolle i forhold til regionalpolitikken er blant annet å formidle tilbakemeldinger til departementene vedrørende kommunenes behov. De avgjør hvilke kommuner som er kvalifisert under ordningen, «malen» her er da distrikts indeksen. Denne er nærmere beskrevet i kapittel 4.

Denne oppgaven består av to formål, på den ene siden vil det bli gjort en beskrivelse av kommuners politisk prosess frem mot regjeringens beslutning. Videre så vil det bli belyst hva som ligger til grunn for organisasjonens handlinger i forhold til denne prosessen.

For å kunne danne et bilde på dette vil det bli foretatt en analyse av den politisk-administrative organisasjonen. (Heretter kalt kommune 1 & 2).

Oppgaven baserer seg nærmere bestemt på en organisasjonsteoretisk tilnærming til en politisk prosess. Det vil her blitt benyttet en avskjermingsstrategi hvor jeg i all hovedsak vil belyse mine funn ut fra et instrumentelt perspektiv. Dette for å kunne danne et bilde hvordan det politiske systemet i kommunene fremstår i påvirkningsprosessen mot regjeringen i lys av kommunenes fastlagte prosedyrer, stillingsstrukturer og reglement. Med prosesser kan man her foreta en definisjon som beskrives som aktiviteter og atferd som utvikler seg over tid. (Christensen et.al 2009,:26)

I teorikapittelet vil jeg presentere ulike perspektiv som en organisasjon kan belyses ut fra. Dette danner grunnlaget for en visualisering av oppgaven i form av en analytisk fremstilling. Etter dette vil det følge et metodekapittel som beskriver mitt valg vedrørende utforming og gjennomføring av undersøkelsen. Deretter vil jeg i analysekapittelet presentere funnene fra undersøkelsene i sammenheng med drøfting av disse ut fra de to perspektivene som beskrevet i teorikapittelet. Avslutningsvis vil jeg presentere en kort oppsummering på bakgrunn av drøftelsen, og helt til slutt komme med en konklusjon på problemstillingen.

2. Teori

Før jeg her beskriver hvilke ulike perspektiv en organisasjon kan belyses ut i fra, vil jeg først foreta en forklaring på hva en offentlig organisasjon er. En organisasjon er «et sosialt system som er bevisst konturert for å realisere bestemte mål».(sitert i Jacobsen og Thorsvik 2002:12) Med andre ord er politisk-administrative sektorer i en kommune opprettet for å ivareta samfunnets interesser. Uttrykket *sosialt* viser til at organisasjoner består av mennesker som samhandler med hverandre. Uttrykket *system* viser til at gruppen av mennesker som samhandler, er avgrenset fra omgivelsene ved at de samlet utgjør et hele som samarbeider for å oppnå et felles mål. Med å oppnå mål mener man at hele hensikten med ved at en organisasjon er opprettet, er man ønsker å oppnå noe med den (Jacobsen og Thorsvik, 2002:12-13) Kommunens mål her kan vi betegne som en å være en «beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand»(sitert i Jacobsen og Thorsvik, 2002 :42) Som i denne oppgaven er kommunenes mål å få innført differensiert arbeidsgiveravgift.(kommune 1 til sone 2, og kommune 2 til sone 3) Man betegner offentlige organisasjoner som multifunksjonelle. Dette innebærer at de skal ivareta delvis motstridene hensyn, som politisk styring, kontroll, representasjon fra deltakere fra berørte parter, medbestemmelse mv. (Christensen et.al.2009:18) Dette er nærmere forklart i kapittel 4.

Perspektiver som forklaringsfaktor er blant annet egnet til å belyse hva som ligger til grunn for kommunens handlinger i forhold til å ivareta samfunnets interesser, og hva som ligger til grunn for deres handlinger og beslutninger som må foretas ut fra flere parters ulike ønsker. Kommunene benytter en strategi for å oppnå sitt mål. En strategi er en beskrivelse på hva man tenker å gjøre for å oppnå målene. (Jacobsen og Thorsvik ,2002 : 44)

Det instrumentelle perspektivet

Organisasjonsstrukturen består av rolleforventninger til hvem som skal gjøre hva, og hvordan det bør utføres. Denne organisasjonsstrukturen sier ikke noe om direkte om hvordan aktørene handler, men gir føringer eller rammer for dette. Man skiller mellom

formelle og uformelle normer. Formelle normer er nedfelt i et organisasjonskart. Disse strukturelle trekkene har en sentral plass i det instrumentelle perspektivet, Hvem som har ansvar for de ulike oppgavene i organisasjonen, som også kan utløse visse rettigheter og plikter ser man her.

Om man skal studere kommunens handlinger gjennom instrumentelle «briller» vil man her se på om det er de formelle stillingene, kommunens regler og prosedyrer som ligger til grunn for aktørenes/kommunens handlinger. Et instrumentelt syn på organisasjoner legger vekt på at offentlige organisasjoner er satt til utføre oppgaver på vegne av samfunnet, slik at de oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir sett på som viktige, (Christensen et.al.2009: 33). I et instrumentelt perspektiv er målene gitt utenfra eller formulert av lederne, og politikken går i stor grad ut på å finne gode virkemidler for å nå disse målene. (Op.cit:14) Ut fra det instrumentelle perspektivet skilles det mellom to varianter. En hierarkisk variant og en forhandlingsvariant.

Hierarkisk variant

I en hierarkisk variant blir organisasjonen sett på som enhetlig. Og det legges vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen eller hos dem som organisasjonen er et redskap for. (Op.cit.: 34) I denne formelle organisasjonsstrukturen, blir lederskapet utøvd av hierarkiske posisjoner. Lederne benytter formelle organisasjonsstrukturer på en systematisk måte for å fremme kollektive mål. Ut i fra denne tankegangen innebærer det ledelsens evne til å kunne påvirke det som har betydning for å oppnå organisasjonens mål. Om man skal belyse kommunens handlinger ut fra dette perspektivet, vil man kunne se ut ifra den hierarkiske strukturen, i hvilken grad de politisk – administrative lederne i kommunen formulerer et klart mål og legger en plan for å oppnå dette.

Forhandlingsvariant

Når man ser en organisasjon ut fra forhandlingsvarianten, må organisasjonen foreta forhandlinger og kompromiss med andre organisasjoner eller andre aktører med delvis motstridende mål og interesser. (Christensen et.al. 2009:14) Denne varianten er egnet til

å belyse organisasjonens samarbeid, påvirkning og forhandling med regionale og sentrale organisasjoner. En slik variant vil bestå av delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. Ingen aktører vil på egen hånd oppnå sine mål og ivareta sine interesser, og utfallet vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører. (op.cit.: 34)

Ut fra en slik forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet oppfattes organisasjonen som en koalisjon, der hver aktør handler formålsrasjonelt på grunnlag av egeninteresse. Hele organisasjonen eller enkelte aktører innenfor organisasjonen kan også inngå koalisjoner med aktører utenfor organisasjonen. Og som på tilsvarende måte handler på grunnlag av sine interesser. (Op.cit.:44)

Dette perspektivet kan være egnet til å belyse hvordan de politisk -administrative organisasjonene opptrer i forhold til samarbeid og forhandlinger for å fremme kommunens interesser, frem mot regjeringens avgjørelse over hvem som skal kvalifiseres i lavere arbeidsgiveravgiftssone.

Institusjonelle perspektiv

Det institusjonelle perspektivet legger vekt på betydningen verdier og uformelle normer og strukturer har for organisasjonens handlinger. Man kan her belyse organisasjonen under to ulike vinklinger, som betegnes som kulturperspektiv og myteperspektiv.

Kulturperspektiv

Når man studere en formell organisasjon ut fra et kultur perspektiv, kan man belyse organisasjonenes handlinger ut fra hvilke moralske ramme som er passende adferd. (Op.cit,54) En organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser frem og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner. Man skiller de formelle normene fra de uformell normene. (Op.cit:52) De formelle normene er forklart overfor som eksempelvis normer som er nedfelt i et organisasjonskart.

I en instrumentell handlingslogikk er mål ofte gitt, og formelle normer og strukturer er virkemidler for å oppfylle disse, mens mål i en kulturell handlingslogikk oppdages underveis, og det utvikles gradvis uformelle normer, verdier og identiteter. Når man skal

studere kulturen i en organisasjon, kan det by på større utfordringer enn å kun studere den ut fra stillingsinstrukser, organisasjonskart og fastlagte prosedyrer.

Organisasjonskulturen er noe som «sitter i veggene» og som de ansatte kan lære noe om og sosialiseres til etter en viss tid i organisasjonen. (Op.cit. :53-54)

Myteperspektivet

Innen myteperspektivet, vil organisasjonen være preget av verdier i omgivelsene og som er mer skiftende. (Christensen et.al. 2009 :74) Aktørene vil med sin handling søke legitimitet i omgivelsene. Eksempelvis vil man som politiker handle etter sine velgeres ønsker. Politisk-administrativ ledelse vil ut i fra et myteperspektiv fremstå for samfunnets innbyggere på en måte slik at de ivaretar alles behov. Dette fører til at kommuneorganisasjonene her i vårt tilfelle skaper seg legitimitet.

3. Undersøkellesdesign og metode

For å imøtekomme behovet for kartlegging av problemstillingen vil det her bli valgt et intensivt design. Ved et slikt design vil jeg kunne ha mulighet for å se nyanser og detaljer som ville være egnet til å gi meg en beskrivelse av prosessen (Jacobsen 2005 :89)

Intensive design går i dybden på et problem og forsøker å avdekke så mange forhold som mulig i ett eller noen få tilfeller. (Op.cit.:85), Undersøkelsen omfatter mange detaljer og går i dybden. Med dette menes at å gå i dybden av et fenomen er et forsøk på å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet. (Op.cit:89) Videre er det her interessant å se på forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i.

Her vil jeg belyse en politisk prosess, og videre se på aktørenes roller og handlingsvalg. Det vil derfor her være aktuelt å klarlegge detaljene (handlingene) opp mot konteksten (organisasjonene)

Man kan her gjøre en teoretisk generalisering, som innebærer at man ut fra en case eller et mindre antall case kan danne oss en teori om hvordan virkeligheten se ut, og hvordan fenomener henger sammen. (Jacobsen 2005: 96) Ulempen ved et slikt design er om det

kan stilles tvil om funnene kan generaliseres, da det kun gjøres et utvalg av undersøkelsesenheter. Dette ville man kunne håndtert om man hadde valgt et ekstensivt design, da dette designet går i bredden og undersøker mange enheter. (Op.cit.: 85) Om dette designet gir en god avkastning på informasjon i forhold til hva som har vært foretatt i prosessen, kan man danne seg en generell teori om hvordan en slik prosess fungerer i praksis.

Jeg har valgt et case-studie for å belyse den politiske prosessen ved et utvalg av kommuner i Møre og Romsdal. Videre vil jeg se på hvordan fylkeskommunes rolle er i prosessen rundt den differensierte arbeidsgiveravgiften. For å innhente mer utstrakt empiri om problemstillingen vil det være nødvendig å velge et undersøkelsesopplegg som kan gi meg konkrete opplysninger i form av hva som faktisk har vært foretatt i prosessen.

Dette er en beskrivende problemstilling og jeg ønsker å innhente informasjon om hva som har blitt foretatt i prosessen og videre hvilke kanaler kommunene benytter for å fremme sine interesser overfor regjeringen.

Politiske prosesser kan være uoversiktlig. utfordringen her har vært å foreta valg i tråd med å innhente gode kilder for å belyse temaet. Undersøkelsen består i å innhente empiri i form av dokumenter og intervju. Jeg har foretatt dokumentinnsamling for å forsøke å få et klarere bilde av hva som har vært utført i prosessen. Intervjuene har jeg valgt på bakgrunn av at jeg ønsker å få en beskrivelse av både hvilke virkemidler kommunen har benyttet både for å nå frem til departementet, og for å danne meg en oppfatning vedrørende kommunenes engasjement i denne prosessen. Jeg har også valgt å foreta ett intervju med en ansatt ved det regionale nivået. Dette på bakgrunn at jeg ønsket å belyse hvilken rolle fylkeskommunen har i denne prosessen, og videre for å få et blikk inn i disse to nivåenes roller i forhold til hverandre. Det var derfor her aktuelt å benytte seg av to ulike typer kvalitative datainnsamlingsmetoder.

Det ble valgt å foreta intervju med sentrale personer som har god kjennskap til prosessen rundt DA. Ved en slik tilnærming fikk jeg mulighet til å få informasjon som respondenten selv har erfaring i forhold til. Denne tilnærmingen kan man anta har høy begrepsgyldighet. Med dette menes a man får frem den «riktige» forståelsen av et fenomen eller en situasjon. (Op.cit:129) Intervjuene har foregått med forholdsvis åpne

spørsmål. Dette for også å for gi respondentene mulighet til å gi et bilde på sine synspunkt og erfaringer i forhold til prosessen.

Det er foretatt dokumentinnsamling i form av innhenting av saksfremlegg i fylkesutvalget, uttalelser i brevformat fra regionrådet og brev mellom de 3 nivåene. Saksfremleggene har jeg fremskaffet gjennom fylkeskommunens webside. Dette for å få en dypere innsikt i prosessen vedrørende videreføring og utvidelse av DA. Noen av disse dokumentene ligger offentlig tilgjengelig. Disse er lagt ved i lenker i litteraturlisten. (saksnr. U 33/14 & U-91/13) Jeg har videre innhentet dokumenter i forbindelse med intervjuene. Disse dokumentene inneholder innspill og argumenter som er benyttet til møter med departementet. Videre har jeg samlet inn brev vedrørende kommunenes behov, sendt både til fylkeskommunen og departementet.

Jeg ville avgrense meg til å foreta intervju med respondenter fra 2 kommuner, samt fra en respondent ved administrasjonen fylkeskommunen. Det ble innhentet data i forhold til prosessen fra 2005 til dagens dato. Jeg har valgt å intervju to politiske ledere som er sentral i prosessen, samt en administrasjonsansatt på fylkeskommunalt nivå.

For å kunne fått et fullstendig bilde på hvordan prosessen rundt DA har vært i fylket, ville det vært ønskelig med en totalundersøkelse i forhold til de berørte kommunene. Dette ville blitt en meget krevende prosess kostnadsmessig. Derfor ble det sett som hensiktsmessig å innhente informasjon fra en administrativ enhet i fylkeskommunen. Det ble antatt at de har godt innblikk i hva som er utført i prosessen i alle berørte kommuner. Dette fordi fylkeskommunens rolle i forhold til formidling fra kommunene til Storting og regjering er sentral.

Intervjuene har blitt foretatt ansikt til ansikt. Dette for å forsøke å få en kontakt som kan fremme informasjon som kan gå tapt i en eventuell telefonsamtale. (Jacobsen 2005:143) Temaet er ikke av noe sensitiv art, og det skal heller ikke gis ut noen sensitive opplysninger. Man har derfor god grunn til å anta at opplysningene som gis ansees som pålitelige. Jeg har foretatt enkle, forholdsvis korte intervju. Fokuset her var på informantens oppfatninger og erfaringer, i generell grad, har kunnskap og erfaring om hvordan arbeidet rundt prosessen med DA har foregått. I et kort intervju la jeg inn en tidsramme på 45-60 minutt. Man kunne basert seg på enda kortere tidsramme, men

ulempen da er at det kan være vanskelig å få utdypet relevant informasjon som måtte fremkomme. Alternativet da må være å stille korte enkle spørsmål, og da ville det vært like hensiktsmessig å benyttet spørreskjemaer med faste svaralternativer.

Da dette er en eksplorerende problemstilling og jeg vet lite om den politiske prosessen i forhold til DA på forhånd, ble det derfor nødvendig å foreta individuelle intervju. Dette ga meg mer kunnskap rundt prosessen ved innføring og videreføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Fremgangsmåten som er foretatt, var at jeg avtalte intervju pr. epost. I e-posten presenterte jeg temaet og ba om et intervju ved besøk hos institusjonen.

Ved en slik data innsamlingsmetode må man være bevisst på undersøkelseeffekten. Man må ha i vurderingen om selve undersøkelsen skaper spesielle resultater. Det var derfor viktig å innlede intervjuet med en god klargjøring av temaet. Jeg har ikke grunnlag for å anta at jeg påvirket respondentene, da jeg la opp til en forholdsvis uformell samtale rundt temaet. Jeg ba de om å fortelle hva som har vært foretatt i denne prosessen og supplerte med spørsmål fra intervjuguiden min etter hvert. Jeg ser i ettertid at det ville vært hensiktsmessig å benyttet en båndopptaker for å transkribere etter intervjuet. Noe av informasjonen kan ha gått tapt, da jeg kun noterte meg stikkord underveis. Umiddelbart etter intervjuene renskrev jeg notatene mine.

Grunnen til mitt valg av kvalitativ metode er i første rekke manglende kunnskap om problemstillingen. Jeg ønsket å foreta en mindre mengde intervju hovedsakelig på grunnlag av tidsnød og kostnadsspørsmål. Da jeg også hadde begrenset tid på denne undersøkelsen måtte jeg foreta en avgrensning her.

Før intervjuene foretok en pre-strukturering, dette for å danne meg en viss oppfatning av hvilke temaer som skal belyses. Oppsummering av intervjuene ble sendt til respondenten for godkjenning. Dette for å gi utredningen validitet.

Etiske aspekter

I forhold til intervjuene må det oppfylles tre krav innafor forskningsetikken: Informanten har krav på å bli korrekt gjengitt, informert samtykke og krav på privatliv. Videre ble det gitt informasjon om undersøkelsens hensikt, at det var frivillig å delta og at eventuelle sensitive opplysninger ville behandlet konfidensielt. Intervjuene var ikke basert på spørsmål som var av personlig art. Og det var da derfor ikke nødvendig å foreta melding, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1.

Før jeg nå begynner på drøfting og funn, vil det her være naturlig å beskrive statens styringssystem. Videre vil jeg vise en oversikt over statens representasjon i EØS samarbeidet. Så kommer en forklaring på hva arbeidsgiveravgift og differensiering av den innebærer, og videre beskrives distriktsindeksen.

4. Norges styringssystem

Det politisk-administrative styringssystemet i Norge, består av stat, fylkeskommuner og kommuner. Fylkeskommunen og kommunen har ansvar for avgrensede geografiske områder innenfor grensene av nasjonalstaten. (Hansen et. al. 2011:153)

Jeg vil her gi en kort oversikt over nivåene som er relevant for oppgaven.

Departement

Sentraladministrasjonen omfatter departement, samt forvaltningsorganer utenfor departementene som har hele landet som virkefelt. Departementene, forbereder saker for regjeringens medlemmer og regjeringen. Antall departementer kan variere, hvert departement ledes av en statsråd. Prinsipper for departementets organisering er etter formål. (Op.cit: 53-55)Eksempelvis her er Kommunal og Moderniseringsdepartementet organisert slik at de blant anna har ansvar for regionalutvikling.

Fylkeskommuner

Fylkeskommunene er i dag en offentlig myndighet organisert på territorielt nivå over kommunen. Det vil si at fylkeskommunen omfatter flere kommuner. Den har egen politisk ledelse og administrasjon, og den er gitt et visst ansvar innafor sitt geografisk avgrenset område. (op.cit.:156)Fylkeskommunen supplerer kommuner og stat som

forvaltningsmyndighet, de har fire ulike roller, tjenesteyter, forvaltningsorgan, regional utviklingsaktør, og regionalt folkevalgt organ. Videre har de oppgaven som samfunnsutviklere. Dette kan innebære ambisjoner om å bygge lokalsamfunn og om å få til innovasjon og nyskapning lokalt. Dette er en kan- oppgave som tilsier at omfanget av arbeidet kan bestemmes av fylkeskommunale myndigheter. Det kan likevel oppfattes som at ansvaret for regional planlegging, som innebærer blant annet å koordinere kommunenes arbeid med utvikling av sine lokalsamfunn. (Op.cit:158)

Fylkeskommunens administrasjon er delegert administrativ myndighet på vegne av staten. Dette gir de rett til å handle på vegne av staten etter statens anvisninger. De er også gitt rett til å handle selvstendig ut i fra politisk delegasjon. Med dette menes at administrasjonen utfører oppgaver på vegne av innbyggerne i fylket som utgjør et politisk fellesskap. (Op.cit.:156-157)

Kommuner

Kommunene har i likhet med fylkeskommuner ulike oppgaver som skal ivaretas. De er demokratiske organer, tjenesteprodusenter og samfunnsutviklere. Kommunene har et betydelig omfang av ansvarsoppgaver. Som eksempelvis skoler, helse og sosialtjenester og samferdsel etc. (Op.cit:177) Kommunene er underlagt folkevalgt styring. På samme måte som på nasjonalt nivå er folket utgangspunkt for politikernes makt, og lokalvalgene er bestemmende for konstitueringen av kommunestyrene som er kommunenes øverste politiske organ. (Op.cit. 185-186) Administrasjonen i kommunene er også delegert oppgaver fra kommunens øverste organ, som er folkevalgt. Kommunenes struktur kan være basert på flere ulike modeller, som det ikke vil bli gjort en videre beskrivelse av her.

Undersøkelsen baserer seg hovedsakelig på kommunalt nivå og regionalt nivå. Her er vi inne i kjernen av det politiske beslutningssystemet. Hvordan vil arbeidet påvirke vedtakene som kommer ut? ESA vil til slutt i prosessen fatte vedtak i forhold til hvilke kommuner som kvalifiseres i de ulike sonene.

Politiske prosesser kan fremstå som komplisert og uoversiktlig. Idealmodellen i forhold til en politisk prosess fremstilles i en rekke faglitteratur. I denne fremstillingen vil vi bevege oss inn i det politiske beslutningssystemet. Her foregår det en hel rekke prosesser på

ulike nivå. Jeg forsøker her å gi et bilde på hvordan vårt politiske system er satt opp. Rammebetingelsene i beslutningssystemet kan beskrives basert på Eastons modell.*

Denne modellen viser oss at kjernen i det politiske systemet er de institusjonene hvor de faktiske politiske beslutningene fattes. Disse institusjonene er Storting, regjering, fylkeskommuner og kommuner. Beslutningene som blir tatt prioriterer mellom verdier, samt fordeler goder og byrder i samfunnet. (Hansen et. al 2011: 28)

Institusjonene får input gjennom krav og støtte fra omgivelsene. Disse blir formidlet gjennom ulike kanaler, som media, aksjoner, valg og korporativ virksomhet mv. Etter disse innspillene inn i beslutningssystemet blir det gjort beslutninger som lovvedtak, tiltak mv. I modellen kalles disse lovvedtakene mv output. Output omfatter både iverksetting av vedtak og ettervirkninger av disse. Deretter har befolkningen mulighet til å gi tilbakemeldinger på vedtakene(feedback) på hva de synes om resultatene og den politikken som føres. Disse tilbakemeldingene kan foretas på flere ulike måter eksempelvis gjennom valg og media. Denne grovt skisserte politiske prosessen gir et bilde på systemets rammer. (Op.cit.:29)

Modellen for denne politiske prosessen er lagt ved i litteraturlisten. *Eastons modell.

Det vil her være hensiktsmessig å foreta en definisjon av hva politikk er. Denne definisjonen legger mest vekt på den instrumentelle siden ved politikk. «Politikk er den virksomheten innen et sosialt system (stater eller andre sammenslutninger og institusjoner) som innebærer at mål blir satt, prioriteringer ordnet, verdier fordelt og virkemidler valgt og anvendt.» (Østerud, 2007:15)

I forhold til godkjenningen fra ESA må det gjøres innspill i form av å fremme landets behov, fra sentralt hold. Når det gjelder distriktpolitiske problemstillinger gjøres dette i hovedsak av kommunal og moderniseringsdepartementet, gjennom regjeringens EU delegasjon.

Norges representasjon i EØS samarbeidet.

Kommunal og moderniserings departementet tar beslutningen på hvilke kommuner som skal foreslås i forhold til hvilke soner i arbeidsgiveravgiften de skal falle under, for så å sende forslaget videre til behandling til EUs beslutningsorgan. Norges interesser som berører EU sin politikk, fremmes gjennom EU-delegasjonen. Den består av personer fra regjeringens departementer. Nå er det til sammen 55 personer i delegasjonen.

Delegasjonen har som oppgave å representere Norges regjering overfor EU. Fagrådene er fra omtrent de fleste departementer.

«Det løpende arbeidet ved delegasjonen dreier seg i stor grad om å danne et best mulig grunnlag for å fremme norske interesser overfor EU-institusjonene og EUs medlemsstater» (NOU: 2012:2, *Norges delegasjon til EU*)

Hovedmodellen for organisering av EU /EØS arbeidet i forvaltningen har gått ut på å legge sakene til allerede eksisterende avdelinger og direktorater. (Christensen et.al, 2007:209)

Dette betyr da at distriktpolitiske saker blir håndtert av det nåværende Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiftens formål er å finansiere folketrygden. Den ble innført i 1967. Fra 1975 ble den regionalt differensiert. Da ut ifra hvor arbeidstakernes bostedsadresse befant seg. Bakgrunnen for differensieringen var å opprettholde sysselsettingen i periferien. Dette gjaldt for alle typer bedrifter. I forhold til soneinndelinger skattesatsene ble dette justert og forandret flere ganger. Etter hvert ble det delt inn i 5 soner. Avgiften varierte fra 0 i Finnmark til maks, 14,1 % sør i Norge.

I dag er soneinndelingen satt i forhold til bedrifters tilholdssted og ikke i forhold til arbeidstakernes bostedsadresse. Denne avgifts fordel for berørte kommuner fremstår som et inntektstap for staten. Og videre blir den betegnet som statsstøtte, da den er egnet til å berøre statens inntekt.

De nåværende retningslinjene sier at satsene for arbeidsgiveravgift i perioden 2014-2020 bli som før:

Sone 1	14,1 %
Sone 1 a	10,6 %*
Sone 2	10,6 %
Sone 3	6,4 %
Sone 4	5,1 %
Sone 4a	7,9 %
Sone 5	0 %

**Satsen på 10,6 % så lenge differansen mellom avgift etter den satsen og avgift etter sats på 14, 1 % ikke kommer over 450 000 (fribeløpet)*

Bortfall av avgifter blir regnet som bedriftsstøtte og er dermed omfattet av EU sitt regelverk for regional støtte. Dette er grunnen til at kommuner i sone 2-5 nå er inne for en godkjenning hos ESA for en ny syvårsperiode. (Fylkesutvalget, saksnr. U-33/14)

Mange kommuner har store utfordringer ved å opprettholde folketall og et bæredyktig næringsliv. Denne trenden utfordrer Norge sin kultur i form av å ta vare på bygdene som attraktive bosettingssteder. Norge har over 400 kommuner, og 19 fylker. For å bli «sett» som kommune og fylke er det åpenbart at det må utøves påvirkning til sentralt hold gjennom ulike kanaler.

Om distrikts indeksen

Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune (eller BA-region) og skal samtidig gjenspeile målsettinger i distrikts- og regionalpolitikken.

Kommunal- og regionaldepartementet (KMD, *Distrikts indeksen 2013* .) Indeksen blir brukt for en sammenligning av kommuner og regioner. Denne kan brukes i mange sammenhenger, som blant annet en måling i forhold til å bli kvalifisert i de ulike sonene i differensieringen av arbeidsgiveravgiften. Nedsatt arbeidsgiveravgift er blant annet ment som en kompensasjon for eksempelvis avstandsulemper, befolkningstetthet og reiseavstand.

5. Analyse og drøfting av empirien.

I henhold til beskrivelsen om de ulike nivåene i vårt styringssystem, vil jeg her nå foreta en analyse av det kommunale og det regionale nivået. I denne analysen vil jeg i sammenheng med å fremstille hva som har vært foretatt i prosessen, også forsøke å danne et bilde på hva som kan forklare kommunens handlinger i denne saken. Spørsmålet som her reiser seg, er hvordan man kan forstå en organisasjons handlinger i en politisk prosess. Handler en slik prosess om ledelse, samhandling, kultur og holdninger? (Institusjonelt perspektiv) Eller kan man belyse en slik politisk prosess sett ut fra formelle rammer, struktur og organisering? (Instrumentelt perspektiv)

Når man ser på kommunene som en del av et hierarki i det statlige systemet, er de, sett ut fra et instrumentelt perspektiv et redskap for staten til å løse samfunnets oppgaver. I denne prosessen kjemper kommunene for sine egne interesser og forsøker å påvirke departementet med ulike innspill. Det vil derfor her være relevant å belyse kommunenes prosess ut i fra forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. Man kan altså her se på kommunen ut fra dette perspektivet som et instrument som er egnet til å påvirke beslutninger som formelt sett skal tas øverst i systemet.

Empirien vil i all hovedsak belyses ut fra denne forhandlingsvarianten. Den åpner for å belyse kommunens og fylkeskommunens interesseavhenging og forhandling mellom nivåene i statens styringssystem. Jeg vil se på empirien som har fremkommet i undersøkelsen ut fra både det instrumentelle og institusjonelle perspektivet.

Kommune 1

Startfasen og kommunens ønsker.

Politisk-administrativ ledelse i kommunen satte i gang prosessen høsten 2012. Kommunens situasjon var alvorlig, de var rammet av befolkningsnedgang og tap av arbeidsplasser. Kommunen hadde målsetning om vekst i næringslivet og som et ledd i dette ville redusert arbeidsgiveravgift være et viktig virkemiddel. Her ser vi at midlene for å nå kommunens mål ble definert at politisk-administrativ ledelse. (Kommunens ledelse)

Dette kan sees i tråd med kommunens formelle organisasjonsstruktur, hvor politisk ledelse definerer målene ut fra sin folkevalgte posisjon. Virkemidlene som skal benyttes for å nå målene er satt i samarbeid med kommunens administrasjon.

Ledelsen i kommunen la en strategi for prosessen som lå foran dem. For å påvirke beslutningsprosessen som var i gang i regjeringen, var det en rekke dokumentasjon som måtte fremskaffes.

Våren 2013 ble det ble satt i gang en omfattende prosess for å fremskaffe relevante tall og fakta i forhold til befolkningsnedgang, tap av arbeidsplasser og nyetableringer (sitat, respondent)

Aktiviteten i kommunenes startsfase framstår som målrettet i forhold til kommunens målsetting. Denne aktiviteten lar seg plassere under et instrumentelt perspektiv. Dette ser man ut i fra at ledelsen i kommunen står i spissen for denne fremskaffelsen.

Kanalene som kommunens ledelse har benyttet for innspill til departementet har hovedsakelig vært gjennom stortingspolitikere fra Mørebenken. Kommunen har videre formidlet sine ønsker og behov til fylkeskommunen, i forbindelse med møter og pr.epost. Romsdal Regionråd har også på vegne av kommunen fremmet innspill overfor departementet.

Ledelsens valg av hvilke kanaler som skal benyttes i påvirkningsprosessen, kan forklares ut fra et instrumentelt strukturelt ståsted. Med dette menes at organisasjonens struktur er fastlagt gjennom stillingsinstrukser og reglement. Faste rutiner og prosedyrer for innspill til departementet er fastlagt gjennom organisasjonsstrukturen. I denne kommunens tilfelle er disse valgene av hvilke kanaler som skal benyttes, foretatt av politisk-administrativ ledelse.

Det er instrumentelle perspektivet er nok mest egnet til å forklare kommuneorganisasjonens påvirkningsmetoder i form av utvelgelsen av hvilke kanaler de skal benytte.

Argumenter

Det vil her bli gitt en utredning i forhold til hvilke argument kommunen har fremmet, både til fylkeskommunen og departementet.

I denne prosessen har det blitt fremmet en rekke argumenter fra kommunens side. Et av de viktigste argumentene har vært at næringslivet måtte få bedre rammevilkår, på lik linje med nabokommunene. Kommunens næringsliv har i møte med politisk-administrativ ledelse understreket at et av de viktigste tiltakene som måtte foretas for å sikre konkurransekraften, måtte være at kommunen fikk lavere arbeidsgiveravgift.

Kommunen hadde tidligere mange arbeidsplasser, vesentlig for kvinner, i ulike fylkeskommunale institusjoner, som nå er nedlagt. På grunn av denne avvikling av institusjonene har økningen i folketallet stagnert. Fødselstallene i kommunen er halvert. Gjennomsnittsalderen i befolkningen øker, og det fins heller ikke arbeidsplasser innen kommunal sektor å tilby dem som ønsker å bosette seg i kommunen.

Dette siste punktet anses som ekstra uheldig, og får også konsekvenser for resten av næringslivet i kommunen. Respondenten uttrykker spesifikt at i tillegg til å fremme disse argumentene at

det ikke hjelper mye om en i familien får jobb skipsindustrien, dersom den andre ektefellen ikke kan tilbys jobb.

Et av de viktigste oppgavene og målsetting kommunen har i dag, er få nyetablering av arbeidsplasser, ivareta og legge forholdene best mulig til rette for eksisterende næringsliv og videre tilrettelegging av tomteareal for næringsvirksomhet. For at kommunen skal få til dette, uttrykkes det at redusert arbeidsgiveravgift vil være et svært viktig, og nesten avgjørende tiltak.

Her ser man at politisk-administrativ ledelse sine argument for å få nedsatt arbeidsgiveravgift er i all hovedsak basert på samfunnets interesser. Slike argument kan forstås ut i fra ledelsens rolle i form av å inneha roller som representanter for borgerne i kommunen. Disse politisk valgte aktørene skal være talspersoner for kommunens innbyggere sine interesser. De er demokratisk valgt. Derfor vil det være helt naturlig at de fremmer samfunnets interesser gjennom å belyse kommunen i helhet sine utfordringer.

Sett ut fra et instrumentelt perspektiv vil dette fremstå som omgivelsenes forventninger til hva administrativ-politisk ledelses rolle skal bestå i. Dette uavhengig av hvilke personer som innehar stillingen.

Om man belyser dette ut fra et institusjonelt perspektiv, kan man se fremsettelsen av disse argumentene i lys av kommuneorganisasjonens kultur og verdier. Hva som man her skal legge i organisasjonens verdier, kan være vanskelig å lese ut fra innsamlet empiri. Men det er grunn til å anta at kommuneorganisasjonens verdier består av generelle hensyn en offentlig organisasjon skal forholde seg til. Disse hensynene kan beskrives nærmere som åpenhet i organisasjonene for å bygge tillit i forhold til omgivelsene. Respekt for hverandre ved å lytte og reflektere og videre ha etisk bevissthet i forhold til å ivareta kommunenes omdømme.

Da vil aktørens valg av argumenter være farget av, enten av egne verdier og oppfatninger, og/eller organisasjonens oppfatninger av hva som kan ansees som «passende adferd». Disse argumentene er basert på klare fakta og ble ansett som viktig å formidle både til fylkeskommunen og til departementet. Dette kan nok karakteriseres som en «passende adferd» sett ut i fra organisasjonens verdier i form av å ivareta samfunnet på en best mulig måte.

Forhandlinger

Kommunen henvendte seg videre til fylkeskommunen med disse argumentene. Ut ifra fylkeskommunens vurderinger var ikke kommunen «dårlig nok» stilt for å kvalifiseres under ordningen. Fylkeskommune foretok disse vurderingene ut i fra distriktsindeksen. Kommunen sendte deretter brev til Kommunal og Regionaldepartementet. I dette brevet ble det uttrykt at soneinndelingen var basert på feil grunnlag. Dette var begrunnet med at vurderingene ble foretatt på historisk grunnlag, og at det ikke ble tatt hensyn til kommunens nåværende situasjon.

En slik vurdering ut fra et historisk grunnlag ville føre til at soneinndelingens intensjoner, som skal være et målretta virkemiddel for kommuner med særskilte behov, ikke ble oppfylt. Videre i dette brevet ble det antydnet at dersom dette ikke kom til en løsning, ville det blitt vurdert skriftlig klage til fylkeskommunen, KMD og eller EFTA s overvåkningsorgan. Hva som ble departementets tilbakemeldinger på denne henvendelsen, foreligger det ikke empiri på.

I det påfølgende møtet med administrasjonen ved fylkeskommunen foretok politisk-administrativ ledelse i kommunen en ny dokumentasjon av kommunens nåværende

behov, og uttrykte at fylkeskommunens vurdering var gjort på historisk grunnlag. Det ble videre avholdt møte med fylkesordførere og fremleggelse av kommunenes utfordringer. Utfallet av møtet ble at kommunen ble kvalifisert i en lavere avgiftssone. Dette møtet ble avholdt sammen med representanter fra kommunens næringsliv.

Ut ifra dette kan det synes som det har foreligget et press fra politisk-administrativ ledelse i kommunen, i samarbeid med kommunens næringsliv. Fylkeskommunens rolle her er å bistå kommunene og være en samarbeidspartner. Spørsmålet som da oppstår er hvorfor slike konfrontasjoner oppstår. Kan man her anta at fylkeskommunen har andre mål enn kommunen? Er det et spill om å kjempe for et «knapt» gode som bare et fåtall kommuner kan ta del i? Jeg lar dette spørsmålet stå åpent.

Samarbeid

Kommunens samarbeid i prosessen har i all hovedsak vært med næringslivet i kommunen. Næringslivet har vært aktiv og hatt vilje til å kjempe for få til en ny positiv utvikling i kommunen. Videre viser empirien at regionrådet har vært på banen og foretatt innspill mot departementet. Disse innspillene har vært gjort i brevs form. Empirien viser i all hovedsak at det i dette brevet ble anmodet om at kommunes ønsker skulle bli ivaretatt i forhandlingene med ESA. Hovedsakelig med argumenter om at kommunen burde få de samme konkurransevilkårene som næringslivet i sine nabokommuner. Statsråd ved departementet svarer på regionrådets henvendelse. Svaret består i at argumentasjonen som regionrådet fremmer er kjent for departementet fra tidligere møter med fylkeskommunen og kommunene. Statsråden uttrykker at dersom departementet ønsker ytterligere informasjon om kommunene i regionen vil departementet ta kontakt.

Det har vært benyttet anledninger ved statsbesøk i kommunen og nabokommunen til å foreta innspill om kommunens behov. Disse innspillene har bestått i uformelle samtaler mellom politisk ledelse og ansatte i departementet. Politisk ledelse i kommunen og representanter fra næringslivet har deltatt på besøk til departementet ved en anledning.

Oppsummert her ser man at påvirkningsprosessen har bestått i samarbeid med kommunens næringsliv. Startfasen i prosessen bærer preg av forhandlinger og kompromiss, spesielt sett mellom kommunalt og regional nivå. Ut fra innsamlet empiri er

det vanskelig å se hvilke tilbakemeldinger politisk-administrativ ledelse i kommunen har fått fra departementet. Det kan virke som om forhandlingene har foregått mellom det kommunale og regional nivået. Og at departementet har forholdt seg passiv og i større grad har holdt seg til fylkeskommunens uttalelser i saken. Dette kunne vært gjenstand for videre undersøkelse.

Sakens utfall pr. i dag.

Kommunen har nådd frem med sine ønsker, og er nå oversendt fra regjeringen til ESA for behandling. Om kommunen faller under ordningen blir avgjort medio 2014.

Kommune 2

Startfasen og kommunens ønsker.

Kommunen startet med prosessen allerede i 2005, da var det i all hovedsak næringslivsforeningen som jobbet med saken. Politisk-administrativ ledelse i kommunen startet påvirkningsprosessen i 2008. Kommunens situasjon var preget av nedgang i folketall, utflytting og nedleggelse av bedrifter.

Etter et fellesmøte mellom økonomi planutvalget i nabokommunen og formannskapet i kommune 2, ble det formidlet at det var ønskelig at kommunalministeren skulle ta opp igjen til ny vurdering fastsettelsen av arbeidsgiveravgiften i kommunene. Dette med begrunnelse om at kommunen stilte seg uforståelig til at de var plassert i høyeste sone.

Politisk-administrativ ledelse i kommunen har hatt møter med administrasjonen ved fylkeskommunen. Dette for å presentere kommunens utfordringer. For å ha forutsetning om nyetableringer og befolkningsvekst i kommunen ville redusert arbeidsgiveravgift være et viktig virkemiddel. De ønsket å bli vurdert på lik linje med fylkets utkantkommuner, som ligger under sone 3) Dette fordi at de siste års utvikling i negativ forstand, er egnet til å sammenligne med utkantkommuner og deres situasjon. Kommer nærmere tilbake til disse argumentene.

Det som er interessant å belyse her er organisasjonens handlemåte. Slike utspill vil i all hovedsak belyses ut fra et instrumentelt perspektiv. Ledelsen former mål, og hvilke virkemidler som må til for å oppnå disse målene. Ved at politisk-administrativ ledelse i kommunen legger frem kommunens utfordringer og forslag til løsninger på disse vil ligge i organisasjonens struktur.

Empirien viser at politisk-administrativ ledelse i kommunen velger å benytte kanaler som kan formidle direkte til departementet. Det ble tatt kontakt med en stortingsrepresentant fra fylket, og fikk støtte i saken. Denne representanten ville bistå i møtet, når kommunen sammen med nabokommunen hadde lagt en strategi på hvordan de best mulig kunne nå frem med sine ønsker. Videre kommer det frem her at politisk-administrativ ledelse ved kommunene har foretatt innspill i et formelt møte med en statssekretær. Her ble kommunens sterke utfordringer formidlet og det ble understreket at en nedsettelse av avgiften til sone 3 var helt avgjørende for kommunens fremtid.

Ut i fra disse innspillene ser man at pol.adm. ledelse handler om samarbeid, komme frem til gode løsninger og hva som er hensiktsmessig ut fra organisasjonens målsetting.

Argumenter

De viktigste argumentene kommunens formidler, er likhet og rettferdighet. De mener at kommunen ikke er vurdert på samme grunnlag som kommuner i tilsvarende situasjon. Videre benytter de argumenter som fremkommer fra næringslivet. Eksempelvis kommunens tidligere hjørnesteinsbedrift som la ned og flyttet til nabokommune med bedre vilkår i forhold til arbeidsgiveravgiften. De påpeker også videre at kommunen vil i fremtiden tape arbeidsplasser og innbyggere om ikke noe blir gjort med arbeidsgiveravgiften. Disse argumentene som dreier seg om at likhet og rettferdighet er forutsetninger for å få til vekst i kommunen, baserer seg på ledelsens strategi i forhold til kommunens rolle som i varetager av samfunnets interesser.

I forbindelse med disse forhandlingene er støtte fra næringsforeningen et sentralt element i prosessen. I møtet med statssekretæren ble det videreformidlet et innspill fra næringsforeningen i kommunen. Næringsforeningen i kommunen uttrykker med styrke at de støtter politisk-administrativ ledelse sitt arbeid med å få endret status fra sone 1 a til sone 3. Det fremkommer videre i næringsforeningens brev som blir videreformidlet i

forbindelse med dette møtet at argumentene som ble benyttet i 2006, ikke førte frem i de forhandlingene. Og at argumentene som ble benyttet da, har forsterket gyldighet i dag.

I dette møtet ble det lagt frem uttalelser fra Møre- forskning. I denne uttalelsen er det sentralt at dersom kommunen skal lykkes med vekst og utvikling, må kommunen ha et minstekrav til arbeidsplasser og bedrifter. Slik er ikke situasjonen i dag.

Uttalelser som videre blir fremlagt ved dette møtet er fra fylkeskommunen og regionrådet. Fylkeskommunens uttalelser beror på at kommunen har et sterkt behov for å utvikle det lokale næringslivet, og for å få til dette er det nødvendig med bedre rammevilkår. Regionrådet uttrykker at en reduksjon av avgiften ned til sone 3, er en av de mest målrettede og treffsikre tiltakene som kommunen kan få.

Man ser altså her at politisk-administrativ ledelse benytter uttalelser fra andre organisasjoner som kan styrke oppunder organisasjonens målsettinger om å få redusert avgiften ned til sone 3.

Innsamlet empiri viser at ledelsen i organisasjonen har samarbeidet med ovennevnte kommune som er i tilsvarende situasjon. Dette samarbeidet bærer preg av en koalisjon, men som ikke er direkte avhengig av hverandre for å oppnå målet. Dette samarbeidet kan ses som en del av kommunens strategi som et ledd for å kunne imøtekomme samfunnets interesser.

Det fremkommer videre av empirien at kommunen ikke føler seg tilstrekkelig ivaretatt fra fylkeskommunens side. Respondenten uttrykker i intervjuet at

Fylkeskommunen som skal være vår samarbeidspartner ser ikke kommunens behov i tilstrekkelig grad. De er ikke enig i at vår kommune skal foreslås i avgiftssone 3, men i avgiftssone 2.

Dette ligger til grunn for at det er uenighet mellom fylkeskommunen og kommunene. De er enig om virkemidlene, men ikke om målet. Denne uenigheten kan også bero på at fylkeskommunen innehar en rolle som består i at de skal behandle alle kommuner likt ut i fra deres behov. Slike konflikter kan oppstå når den ene parten hindrer den andre å

oppnå sitt mål. (Jacobsen & Thorsvik :160) Videre kan slike konflikter oppstå når fylkeskommunen ikke gjør det kommunen forventer at de skal gjøre.

Kommunens synspunkter og argumenter for å styrke kommunens utvikling når ikke helt frem i fylkeskommunen. Man ser her at fylkeskommunen imøtekommer kommunens innspill til en viss grad, de formidler kommunens utfordringer til departementet. Men de foreslår at kommunen kvalifiseres under sone 2.(Dette blir foreslått ut fra fylkeskommunens synspunkt vedrørende rettferdighet overfor nabokommuner)

Fylkeskommunen

Som nevnt innledningsvis ønsket jeg spesielt å se på fylkeskommunens rolle i denne prosessen.

Respondenten fra fylkeskommunen forteller at det har vært stor aktivitet i forhold til denne problemstillingen siden mai 2013. Fylkeskommunen har som målsetting å jobbe for å fremme regionenes beste og samarbeide med kommuner for å oppnå vekst og utvikling i regionene. Respondenten uttaler at;

vi ønsker å være et talerør for kommunene mot departementet i denne saken, og anser oss selv for å oppfylle denne funksjonen.

Det har vært jevnlig møter med administrasjonen i departementet med formål om å fremme kommunenes behov. Mørebanken har også vært benyttet for innspill.

Respondenten uttaler videre;

det er viktig med pågående aktivitet for å bli sett

Fylkeskommunen har innkalt kommunene til møter for dialog, og de har holdt kommunene oppdatert i prosessen. Det er mange kommuner i fylket som ikke har vært på banen i forhold til dette. Respondenten uttaler at:

det er kommuner som er rammet av moderat eller sterk nedgang i befolkningsvekst og næringsutvikling som har vært på banen å presset på for å fremme sin sak

Som det har fremkommet fra dokumentinnsamlingen: Fylkeskommunen har på lik linje med kommune 2, fremmet uttalelser mot departementet med kritikk av distriksindeksens

vektlegging av de geografiske indikatorene. Det stilles derfor her spørsmålstegn ved at selv om fylkeskommunen har fremmet denne kritikken, så foreslår de kommune 2 allikevel til sone to og ikke sone 3, som hadde vært mest riktig om man så vekk fra de geografiske indikatorene.

Totalvurderingen av fylkeskommunens rolle som samarbeidspartner til kommunene fremstår som å oppfylle sin rolle på en god måte. De har underbygget kommunenes argument overfor departementet, til en viss grad, om man ser vekk fra uenigheten om soneplasseringen i kommune 2.

Kommunenes og fylkeskommunenes bruk av media i denne prosessen.

Man ser at media er benyttet i mindre grad for innspill. Jeg har ikke samlet inn empiri i stor grad på dette området på grunn av tidsmessige utfordringer. Lokalavisen fremmer et utspill fra kommune 1. Dette går på at kommunen er strålende fornøyd med å få komme i sone 2, som var deres målsetting. Man kan ikke se at dette er egnet for noen påvirkning, men kanskje heller en understreking av at kommunen har lyktes i sitt arbeid. Dette kan være egnet til å skape legitimitet fra omgivelsene, sett ut i fra et myteperspektiv.

Kommune 2 har benyttet lokalaviser for å fremme sine synspunkt i forhold til likhet og rettferdighet i forhold til soneinndelingen. Det fremkommer av innsamlet empiri på dette at det ville vært ønskelig om fylkeskommunen og departementet hadde sett at kommunen burde vært likestilt med utkantkommunene som er i sone 3. Media blir her brukt for å tiltrekke seg oppmerksomhet for å fremme synspunkter på kommunens problem. Her kan man se at organisasjonenes kultur spiller inn. Den politiske ledelsen benytter seg av medieoppmerksomhet for å fremme sine synspunkter. Kulturelle verdier gjelder oppfatninger om likebehandling og rettferdighet.

Kommunene og fylkeskommunen har ikke hatt kontakt med nasjonale organ i forhold til denne prosessen.

6. Konklusjon

Denne oppgaven har belyst to kommuners påvirkning i forbindelse med den politiske prosessen vedrørende differensiert arbeidsgiveravgift. I tillegg har det vært sett på fylkeskommunens rolle i denne prosessen. Det foreligger ingen tvil om at både fylkeskommunen og departementet ønsker gode vilkår for distriktene. Som det kommer frem ut fra empirien har kommune 1 oppnådd sitt mål om å bli vurdert i sone 2.

Kommune 2 har ikke oppnådd sitt mål om å komme i sone 3, da departementet har sendt forslag om at denne kommunen skal kvalifiseres i sone 2. Dette er ikke tilfredsstillende for kommune 2, som anser løsningen på kommunens utfordringer vil være å bli satt i sone 3.

Man ser her, spesielt ut ifra kommune 1 sitt ståsted, at forhandlinger, engasjement og en god strategi har vært avgjørende for å lykkes. Dette uttrykker også respondenten selv, at har vært helt avgjørende i prosessen frem mot departementets godkjenning av kommunens ønsker.

Hva som videre kan ligge til grunn at ikke kommune 2 har oppnådd sitt mål, kan bero på flere faktorer. Empirien viser at begge kommunene har argumentert med noe ulike utfordringer. Kommune 1 har utfordringer som eksempelvis svekket konkurransekraft i sammenligning med nabokommuner. Dette ser man også blir benyttet som et viktig argument i kommune 2. Det som er ulikt her er at kommune 2 sammenligner seg også med utkantkommuner, som ligger i sone 3. Disse ligger i lengre geografisk avstand, med sone 2 kommuner mellom. Man ser at denne kommunen ligger midt i en «klynge» med sone 2 kommuner.

Ut i fra departementets vurdering er kommunen vurdert som at de skal få like vilkår som tilgrensende kommuner. De har ikke foretatt sammenligning mot mere perifere kommuner som ligger i sone 3. Ut i fra dette kan man stille seg spørsmålstegn rundt departementets avveininger. Om det skal være rettferdighet sammenlignet generelt med hele regionens kommuner, eller om det er tilstrekkelig av departementet å bare foreta vurderinger ut i fra hvilke rammer tilgrensende kommuner må forholde seg til. Dette er kompliserte spørsmål, og åpenbart videre en «nøtt å knekke» for departementet.

Etter at jeg nå har belyst kommunenes prosess i forhold til å kjempe for bedre vilkår for sin kommune, og fylkeskommunens samarbeid i denne prosessen, er det grunn til å spørre seg i hvilken grad kan måle aktørenes handlinger sett ut fra de ulike perspektivene. Det perspektivene kan gi oss svar på er hva som preger en organisasjon i forhold til rutiner og struktur, hva aktørene preges av som eksempelvis kultur, holdninger, verdier og myter. Å kunne gi en god forklaring på aktørenes fremtreden i denne politiske prosessen er utfordrende. Hvorvidt deres adferd og påvirkningsmetoder er preget av holdninger og verdier, er forsøkt belyst. Videre struktur, som er beskrevet som fastlagte prosedyrer, stillingsinnhold etc. har jeg forsøkt å belyse i analysen.

Funnene viser at begge kommunene kan forstås ut fra elementer som kan knyttes til en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektiv. Sett ut fra ledelsens valg av virkemidler for å oppnå målene. Kommunene har også vært belyst ut fra forhandlingsvarianten. I hvor stor grad kommunene har handlet formålsrasjonelt har ikke blitt belyst. Men det vi kan se er at det har vært samarbeid med andre organisasjoner, som også handler på grunnlag av sine egne interesser. Videre ser vi at det har vært noe konflikter mellom kommune og fylkeskommune. Her kan man se at målene mellom fylkeskommunen og kommune 2 muligens har vært noe motstridende. Videre viser funnene at handlinger som er foretatt også kan forklares ut fra kommunenes verdier og myter sett ut fra det institusjonelle perspektivet.

Man ser at kommunene benytter flere ulike organisasjoner i denne prosessen. Fylkeskommunen som samarbeidspartner for formidling til sentralt hold. Næringsliv og næringslivsorganisasjoner er engasjert for å utøve press både mot fylkeskommunen og departement. Regionrådet som er kommunenes interesseorganisasjon har også vært med i påvirkningsprosessen. Mørebenken har vært døråpnere for kommunen inn mot regjeringen. Møreforskning har vært engasjert for å belyse kommune 2 sin situasjon. Videre har også media blitt benyttet for fremme kommunenes interesser overfor beslutningstagerne og også for å informere samfunnet om denne prosessen.

Videre undersøkelser:

Når vi nå står foran en tid med sammenslåing av kommuner, ville det vært interessant å få belyst hvilken betydning den differensiert arbeidsgiveravgiften vil få for storkommunene. Kan man ane at dette ikke vil være en problemstilling ved neste korsvei? Det gjenstår å se når dette skal vurderes på nytt i 2020.

7. Litteraturliste

Christensen Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness.2007. *Forvaltning og politikk*, 3.utgave. Oslo, Universitetsforlaget.

Christensen Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik.2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Hansen Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo.2011. *Politikk og demokrati. En innføring i stats-og kommunalkunnskap*.3.utgave. Oslo, Gyldendal akademisk.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2002. *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2.utgave. Fagbokforlaget, Bergen

Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser, Innføring i Samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget, Kristiansand

Kommunal og Regional Departementet. *Distriktsindeksen 2013*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/regional-og-distriktpolitikk/bakgrunn-og-malsettinger-i-distrikts--og/distriktsindeksen-2013.html?id=731816>

Møre og Romsdal Fylkeskommune..Saksnr. U-33/14

<http://einnsyn.mrfylke.no/motedag/index/1865>

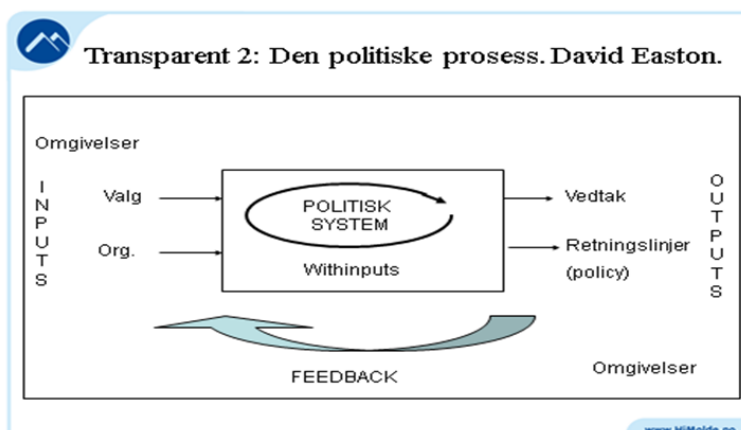
Møre og Romsdal fylkeskommune. Saksnr. U-91/13

<http://mrfylke.no/Politikk/Moeteplan>

NOU: 2012:2, Norges delegasjon til EU <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/10/4/2.html?id=669478>

Østerud, Øyvind.2007. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*.4.utg. Oslo, Universitetsforlaget.

*Modell hentet fra 1. forelesning, stat og kommunalkunnskap



Vedlegg

Intervjuguide

Fylkeskommunen

- 1. I forhold til ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Hvordan er fylkeskommunens rolle i dette politiske systemet?**
- 2. Hva er foretatt i prosessen til nå for å beholde ordningen?**
- 3. På hvilken måte samarbeider fylkeskommunen med kommunene i dette arbeidet med å få videreført og utvidet ordningen?**
- 4. Er det like stor aktivitet for dette blant alle berørte kommuner?**
- 5. Er det noe samarbeid med næringslivsorganisasjoner i prosessen?**
- 6. Har fylkeskommunen direkte kontakt med EFTA organer?**
- 7. Hva legger fylkeskommunen til grunn for hvilke kommuner som kvalifiseres foreslått i regjeringen?**

Intervjuguide Kommune 1 og 2

- 1.Når startet prosessen i arbeidet om å fremme kommunens interesser i forhold til nedsatt arbeidsgiveravgift?**
- 2.Er det foretatt direkte kontakt med sentralt hold?**
- 3.Hvem andre i kommunens organisasjon arbeider med problemstillingen?**
- 4.Hvilke argument har vært fremholdt overfor fylkeskommunen og KMD?**
- 5.Hvilke kanaler blir benyttet for å fremme kommunens behov overfor sentralt hold?**
- 6.Hvilke innspill har vært utført overfor fylkeskommunen?**
- 7.Har kommunen benyttet seg av andre kanaler for å styrke utspillene?**
- 8. Har kommunen kontakt med EFTA organer på dette området?**