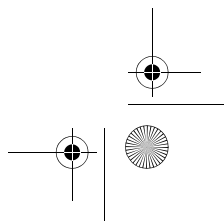
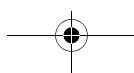
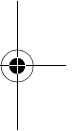
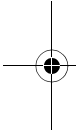
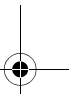
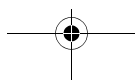
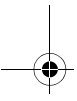
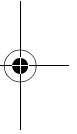
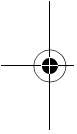
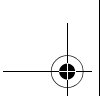
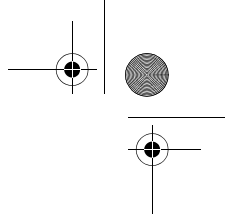


Kommune-Norge – velferd og finansiering

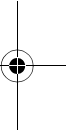
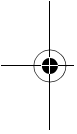




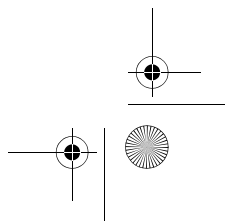
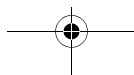
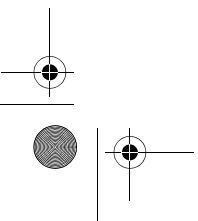


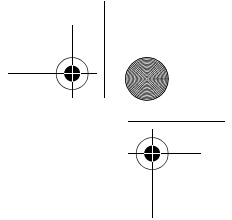
Bjarne Jensen

Kommune-Norge – velferd og finansiering



Kommuneforlaget





© 2005 Kommuneforlaget AS, Oslo

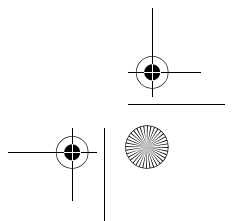
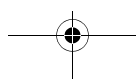
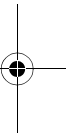
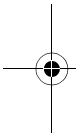
Forlagsredaksjon: Inger Krogvig
Omslagsbilde: Maleri av Mi Yu Horverak
© Mi Yu Horverak

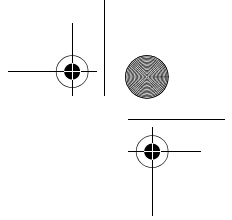
Omslag: Renommé Reklame, Oslo
Sats: Laboremus AS, Sandefjord
Trykk og innbinding: AIT Otta AS, 2005

ISBN 82-446-1176-6

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Kommuneforlaget AS er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, Interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Kommuneforlaget AS
Postboks 1263 Vika
0111 OSLO
Telefon: 24 13 26 00 Telefaks: 22 83 62 22
Ordretelefon: 24 13 28 50 Ordrefaks: 22 83 14 16
E-post: bestilling@kommuneforlaget.no
Internett: www.kommuneforlaget.no





Forord

av Jan Davidsen, forbundsleder Fagforbundet

Kommunesektoren i Norge står for hoveddelen av velferdstilbudet. Kommuner og fylkeskommuner leverer viktige tjenester hele døgnet og fra vugge til grav. Kommunesektoren er en omfattende del av norsk velferd, vårt demokrati, økonomi, samfunnsutvikling og sysselsetting. En så stor og viktig del av vårt samfunn må ha et solid finansieringsgrunnlag og et robust finansieringssystem. Dette er nødvendig for å sikre tillit hos folk flest og gi sikkerhet for tjenester av høy kvalitet til befolkningen

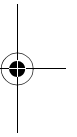
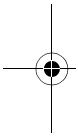
Norge er et av Europas større og lengste land med befolkning nær sagt over hele landet. Da er det viktig at vi har en kommunesektor som kan sørge for at tjenestene faktisk blir levert der folk bor. En oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og kommunestrukturen må bl.a. reflektere en slik fordelingspolitisk funksjon.

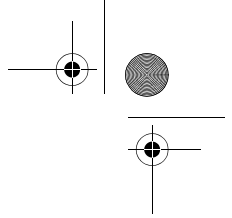
Et lokalt demokrati innen nasjonale rammer kan gi bedre utnyttelse av samfunnets ressurser ved at konkrete løsninger kan tilpasses lokale forhold. Et levende lokaldemokrati kan i seg selv utløse lokalt ansvar, engasjement og ressurser. Kommunesektorens framtid både finansielt og strukturelt må ivareta disse kvalitetene.

Over mange år har kommuner og fylkeskommuner hatt en lavere vekst i sine inntekter enn i oppgaver. Dette har satt systemet på prøve. Skjevheter og svakheter har kommet tydeligere fram. Tjenestetilbud bygges ned, bygninger og infrastruktur forfaller. Tilliten til demokratiet svekkes når skoler forfaller, svømmehaller står uten vann og eldre ikke får den omsorgen de har behov for.

Fagforbundet ønsker en løpende debatt om kommunesektorens oppgaver, struktur og finansiering. Et nytt rød-grønt flertall etter Stortingsvalget i 2005 gir kommuner og fylkeskommuner økte ressurser. Systemene må likefullt tilpasses og utvikles. Offentlig utredninger om kommunesektorens finansieringssystem foreligger. Det regionale nivå og dermed oppgavefordelingen og kommunestrukturen er i endring. Debatten om kommunesektoren må tas på et opplyst og bredest mulig grunnlag.

Administrerende direktør Bjarne Jensen har med denne boken levert et viktig bidrag til debatten omkring en mer robust og rettferdig kommuneøkonomi. Et bidrag som forhåpentligvis mange vil se på som et korrektiv til de «rådende» sannheter omkring dette temaet.





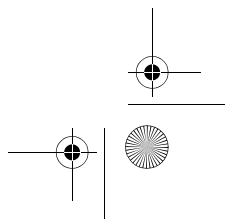
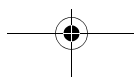
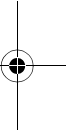
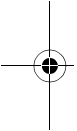
Bjarne Jensen har en faglig og yrkesmessig bred bakgrunn fra blant annet departement, forskning, rådmann og administrerende direktør i Kommunekreditt, som gjør at han har sett problemstillingen fra ulike posisjoner.

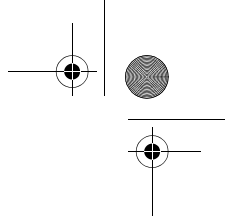
Nettopp dette og en evne til å formidle stoffet på en god måte, gjør at alle som er interessert i temaet her kan få en god informasjon.

Vi håper denne utredningen kan bidra til dette.

Oslo i november 2005

Jan Davidsen
Forbundsleder
Fagforbundet





Innledning

Denne boken tar utgangspunkt i initiativ tatt på Kommunekreditts representantskapskonferanse i 2004. Utredningen er finansiert med bidrag fra Fagforbundet, Kommunekreditt og fra 100 kommuner over hele landet. Tidligere sjefsøkonom Mads Rye har vært engasjert av Kommunekonsult for å utarbeide grunnlagsmateriale for analysene.

Dosent Stein Østre ved Høgskolen i Hedmark utga i mars i år boken *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd* (Kommuneforlaget) som en del av prosjektet. Den drøfter blant annet de grunnleggende prinsippene for lokaldemokratiet og forholdet mellom likhet i velferdstjenestene og lokalt selvstyre.

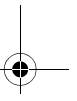
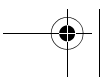
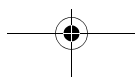
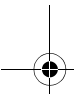
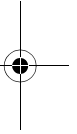
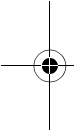
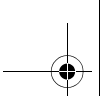
I denne boken har vi prøvd å se den norske kommunesektoren i en større sammenheng: det mer prinsipielle behovet for lokalforvaltning med egne styringsorganer, den historiske bakgrunnen for våre kommuner og ikke minst hvordan vår struktur, oppgaver, ressursbruk og finansiering er i forhold til systemene i andre europeiske land. Med blant annet dette som utgangspunkt, gir vi en konkret vurdering av hvordan dagens finansieringssystem fungerer, drøfter prinsipper for et bedre finansieringssystem og ser på hvilke alternativer som kan gi mer funksjonelle løsninger og, ikke minst, legge til rette for bedre samspill og samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter.

Takk til Elisabeth Wikdahl som på en utmerket måte har stått for innskrivningsarbeidet og til mine øvrige kolleger i Kommunekreditt for nyttig bistand og meningsutveksling.

En arbeidsgruppe bestående av rådmann Per Hovden, Ørsta kommune; dosent Stein Østre, Høgskolen i Hedmark; professor Knut Ingar Westeren, Høgskolen i Nord-Trøndelag; konsulent Jan Erling Stenersen, Fagforbundet, og Mads Rye har deltatt i drøftelser og utredninger.

Utredningen er gjennomført av undertegnede, som er ansvarlig for vurderinger og konklusjoner.

Trondheim i november 2005
Bjarne Jensen



Innhold

Kapittel 1

Sammendrag – hovedkonklusjoner	11
1.1 Generelt	11
1.2 System for inntekts- og kostnadsutjevning	11
1.3 Utvikling av inntektssystemet – begrepsforvirring	12
1.4 Hovedproblemer i dagens inntektssystem	13
1.5 Hovedelementer/-prinsipper i et bedre system	14

Kapittel 2

Hvorfor lokalsamfunn med selvstendig styring av egne aktiviteter og virksomhet	16
---	----

Kapittel 3

Utviklingen av lokalsamfunn med demokratisk styring i Norge	25
3.1 Tiden før 1837	25
3.2 Formannskapslovene av 1837 – hva bestod de i, hvilke endringer medførte de og hvilket potensial ga de?	28

Kapittel 4

Lokal- og regionalforvaltning i europeiske land – struktur, oppgaver og finansiering	34
4.1 Kommune- og regionstruktur i Norge og europeiske land	34
4.2 Oppgaver og ressursbruk i kommunesektoren i europeiske land	37
4.3 Finansieringssystemer og -kilder for kommunal og regional forvaltning i europeiske land	41

Kapittel 5

Målsettingene for og hovedelementene i et kommunalt inntektssystem	46
5.1 Hovedmålsettinger	46
5.2 Kommunesektorens inntektsgrunnlag – egeninntekter og inntekter fra staten	47
5.3 Inntektsutjevning	52
5.4 Kostnadsutjevning	55
5.5 Andre særlige forhold	60



Kapittel 6

Omlaggingen av statstilskuddet til kommunene på 1980- og 1990-tallet . . .	62
6.1 Oversikt over endringene på 1980- og 1990-tallet	62
6.2 Videre endringer på 1990-tallet – den svarte boks	64
6.3 Konklusjon	65

Kapittel 7

Begrepsforvirring i utredningene om nytt inntektssystem	67
7.1 Generelt	67
7.2 Kostnadsansvarsprinsippet	67
7.3 Formålsbestemte tilskudd / øremerkede tilskudd	69
7.4 Begrepet frie inntekter	71

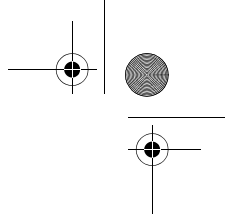
Kapittel 8

Hovedproblemer med dagens inntektssystem – prinsipper for et bedre system	73
8.1 Salgsargumentene	73
8.2 Hovedproblemene	75
8.3 Prinsipper for et bedre inntektssystem for kommunesektoren	81

Vedlegg 1	86
Oversikt over dagens inntektssystem	86

Vedlegg 2	88
«Viktige kompetencer på lokalt niveau et tegn på utviklingen imod decentralisering i Europa»	88

Litteratur	92
-----------------------------	----



Kapittel 1

Sammendrag – hovedkonklusjoner

1.1 Generelt

Utredningen analyser dagens kommunale inntektssystem i Norge. Hovedformålet har vært å bidra til et bedre inntektssystem både sett fra kommunenes og statens side. Målet er bedre lokalt demokrati, god velferd og effektivitet og kreativitet i offentlig sektor.

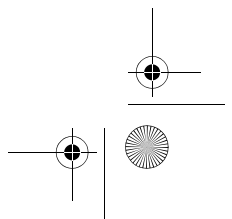
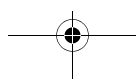
Kapittel 2 drøfter hvorfor vi har lokalsamfunn med selvstendig styring, mens kapittel 3 gir en kortfattet historisk framstilling av røttene for det lokale selvstyre i Norge. I kapittel er gitt en oversikt over det kommunale system i Norge – struktur, oppgaver, ressursbruk og finansiering – sammenlignet med systemene i andre europeiske land.

Kapitlene 5–8 dreier seg så om de mer prinsipielle og konkrete problemstillingene knyttet til å fremskaffe et mest mulig hensiktsmessig finansieringssystem for den norske kommunesektoren.

Kommunenes inntekter kan deles i tre hovedgrupper: statstilskudd, skatteinntekter, og andre inntekter som avgifter, gebyrer og andre former for direkte betaling av kommunale tjenester. Etter innføringen av nytt inntektssystem for kommunene på 1980 og 1990-tallet har de norske kommuner blitt mer avhengige av statstilskudd, og kommuneskatten er blitt mer statliggjort. Den viktigste forskjellen mellom det kommunale inntektssystemet i Norge og systemene i de andre nordiske land, er at norske kommuner er mer avhengig av tilskudd fra staten og at de kommunale skatteinntekter styres relativt fritt av staten.

1.2 System for inntekts- og kostnadsutjevning

Vi har også vurdert systemet for inntekts- og kostnadsutjevning mellom kommunene. Skatteinntektene per innbygger varierer svært mye fra kommune til kommune. Det er derfor behov for en omfattende inntektsutjevning dersom alle kommunene og fylkeskommunene skal ha økonomisk mulighet til å yte innbyggerne likeverdige kommunale





Sammendrag – hovedkonklusjoner

tjenester. Vår konklusjon er at utjevning av inntekter bør skje innenfor et høyere kommunalt skattøre, blant annet for å redusere behovet for statstilskudd, jf. kapittel 4.3. En høyere kommuneskatt vil ikke slå ut i økt samlet skatt for innbyggerne, men føre til omfordeling av de samlede skatter mellom staten og kommunene og redusere behovet for statstilskudd til kommunene. Nivået på skatteutjevningen er et politisk verdspørsmål. Inntektssystemets oppgave er å legge til rette for et teknisk enkelt system slik at de politiske myndigheter har god oversikt over den inntektsomfordeling som gjennomføres.

Det er også betydelige forskjeller mellom kommunene når det gjelder kostnader ved å ivareta kommunale tjenester. Slike kostnadsforskjeller bør utjevnes fullt ut om en ønsker likeverdige tjenester til innbyggerne. For å kunne gjennomføre rasjonell kostnadsutjevning er det nødvendig å ha oversikt over hva det koster å yte tjenester i de ulike kommuner. Den enkleste metoden for dette er å utarbeide standard beregninger for hva det koster å yte tjenester i ulike kommuner ut fra så objektive kriterier som mulig. I det norske systemet beregnes slike forskjeller med utgangspunkt i avanserte økonometriske metoder. Disse metodene kan i denne sammenheng være tvilsomme metodisk, blant annet er det vanskelig å få frem «riktige» årsakssammenhenger. Det er også problemer med samvariasjon mellom forklaringsfaktorer. Resultatene kan derfor være vanskelige å fortolke. Vår vurdering er at mer direkte og enklere beregninger av standard kostnader basert på objektive kriterier, slik det gjøres i de aller fleste land, gir et bedre utgangspunkt for kostnadsutjevning. Slike beregninger er også enklere å forstå, og den enkelte kommune vil få en forklaring på hvorfor deres rammetilskudd utvikler seg forskjellig fra andre kommuners.

1.3 Utvikling av inntektssystemet – begrepsforvirring

I kapittel 6 går vi igjennom de viktigste endringene i det kommunale inntektssystemet de siste to 10-årene. Dette er først og fremst endringer i systemene for statstilskudd og de kommunale skatteinntekter. Statens tilskudd til kommunene er endret fra et system med mange ulike formålsbestemte tilskudd til et system basert på et samlet tilskudd. Det var vanskelig for staten og kommunene å holde oversikten over de mange formålsbestemte tilskuddene. Det var imidlertid en (nær) sammenheng mellom kommunene og fylkeskommunenes utgifter og de tilskudd staten måtte bevilge: Basis for dette tilskuddssystemet var de kostnader kommunene ville hatt til tjenestene ut fra standardkrav som forelå for dem.

Det nye systemet for statstilskudd er først og fremst basert på ett generelt rammetilskudd. Ut fra en rekke statistiske kriterier beregnes den relative andel hver enkelt kom-

mune og fylkeskommune skal få av det samlede rammetilskudd som Stortinget hvert år velger å bevilge til kommunesektoren. Stortinget står fritt mht å fastsette størrelsen på dette rammetilskuddet. Det er ikke faste koblinger mellom størrelsen på rammetilskuddet og kostnader/kostnadsutviklingen for de kommunale tjenestene. I dette systemet blir det enkelt å bruke kommunesektorens inntekter i den makroøkonomiske styring og som salderingspost på statsbudsjettet. Det har bidratt til at kommunenes økonomiske reserver og formue tømmes og at kommunesektoren i stadig sterkere grad har framstått som en utgiftsadministrator for staten.

Vi kan også si det slik at statens system for tilskudd til kommunene og fylkeskommunene er endret fra et system med mange formålsbestemte tilskudd (som det var vanskelig å holde oversikt over) til ett rammetilskudd som beregnes i et så teknisk komplisert system at det må være nesten uforståelig for dem som har ansvaret for og skal bestemme kommunepolitikken – politikerne.

I de utredninger som foreligger, og i den kommunaløkonomiske debatt, gjør det seg gjeldende en betydelig begrepsforvirring. Det gjelder særlig begrepene «kostnadsansvarsprinsippet», «øremerkede inntekter» og «frie inntekter». Dette tar vi opp i kapittel 7. Begrepsforvirringen er uheldig fordi den bidrar til å fortegne realitetene i den kommunaløkonomiske debatt. Spesielt er det uheldig at begrepene «øremerkede tilskudd» og «formålsbestemte tilskudd» blandes sammen. Alle øremerkede tilskudd er selvsagt formålsbestemte. Bare et mindretall av de formålsbestemte tilskudd har imidlertid vært øremerket. Kostnadsansvarsprinsippet – den som bestemmer kostnaden, skal også ha det finansielle ansvaret – gjelder for kommunene, men ikke for staten. Begrepet «frie inntekter», slik det brukes i dag, er misvisende og har lite å gjøre med at inntektene kan brukes fritt. Spørsmål om frie inntekter må sees i sammenheng med utgiftsforpliktelsene.

1.4 Hovedproblemer i dagens inntektssystem

I kapittel 7 analyseres hovedproblemene knyttet til dagens inntektssystem. Det foreligger følgende hovedproblemer:

- Systemet bidrar til å skape inntrykk av at kommunesektoren finansieres av statsstøtte, med de styringsimplikasjoner det har.
- Kommunesektoren er i sterkere grad enn før blitt en finanspolitisk kasteball. Det er den dårlig egnet til.
- Det finansielle ansvarsprinsippet gjelder ikke for statens pålegg om standardkrav mv. til kommunesektoren. Det ble bedre ivaretatt tidligere.

Sammendrag – hovedkonklusjoner

Samlet skaper disse forhold problemer for det lokale demokrati og lokale selvstyre, og det gir uoversiktlige incentivvirkninger. De fører til for stort utgiftspres i forhold til finansielle rammer. Det gir for stor underfinansiering av kommunesektorens virksomhet i forhold til krav til standard og omfang av kommunale tjenester. Kombinert med misvisende fremstilling av kommunesektorens ressursbruk og effektivitet i Norge bidrar dette til:

- mistillit i stedet for konstruktivt samarbeid mellom lokalforvaltning og statsforvaltning
- utskrivning av feil medisin for hvordan offentlig sektor skal forbedres
- overføring av oppgaver fra lokalforvaltning til statsforvaltning
- sentralisering i stedet for desentralisering

1.5 Hovedelementer/-prinsipper i et bedre system

Dette systemet er beskrevet og begrunnet nærmere i kapittel 8.3.

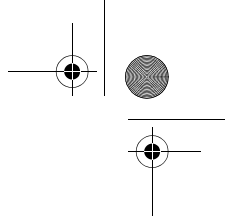
Elementer i systemet:

- Kommunene må igjen få en fast del av verdiskapningen i samfunnet fra en stabil kommuneskatt.
- Den alminnelige inntektsskatt på 28 prosent bør igjen bli kommuneskatt. Da vil 65 prosent av kommunenes og fylkeskommunenes inntekter utgjøres av egne skatteinntekter.

Dette krever en omfattende kommunal inntektsutjevning. Den bør skje innenfor de kommunale skatteinntekter.

Kostnadsutjevning kan ivaretas via direkte bevilgninger på statsbudsjettet, dels gjennom formålsbestemte rammetilskudd til kommunene, bevilget over de aktuelle fagdepartementenes budsjetter (finsk system). Denne type kostnadsutjevning bør primært gjennomføres på de områder hvor det foreligger nasjonale standarder for de tjenester kommunene skal yte. I et slikt system blir det også mulig å gjennomføre et kostnadsansvarsprinsipp for standardkrav statlige myndigheter pålegger kommunesektoren. I tillegg vil det være behov for generelt rammetilskudd og basis- og regiontilskudd dersom dagens bosetting skal opprettholdes.

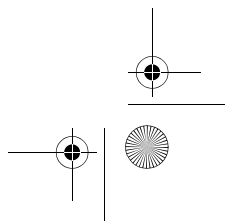
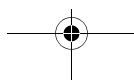
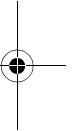
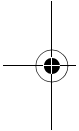
Alternativt kan også denne utjevningen foretas innenfor en høyere kommunal skattøre slik det gjøres i Sverige. Formålsbestemte rammetilskudd ut fra standard kostnader og objektive kriterier er særlig aktuelle for:



- undervisnings- og oppvekstsektor
- helse- og sosialtjenester

For å komme frem til nytt system bør det vurderes å etablere en kommisjon / et utvalg hvor staten og kommunesektoren oppnevner et likt antall representanter med mandat å utarbeide et prinsippgrunnlag for:

- oppgave/ansvarsfordeling mellom staten og lokale myndigheter
- statlig styring av kommunesektoren og samarbeid mellom kommunesektoren og staten
- et system for kommunal finansiering





Kapittel 2

Hvorfor lokalsamfunn med selvstendig styring av egne aktiviteter og virksomhet

Alle nasjoner av en viss størrelse, som har demokratisk styring, har ordninger der innbyggerne har selvstendig styring av felles aktiviteter og virksomhet i egne lokalsamfunn. Slike lokalsamfunn rå over inntektskilder, og de styrer dels aktiviteter som lokalsamfunnene selv fullt ut har herredømme over, dels styrer de aktiviteter med utgangspunkt i lover, retningslinjer og virkemidler som nasjonalstaten bestemmer. Slike aktiviteter kan en godt si utføres av lokal- og regionalforvaltningen i samarbeid eller samspill med statlige organer. I Norge, som i andre land det er naturlig å sammenligne oss med, ivaretas denne styringen av organisasjoner som tilsvarer det vi betegner som kommuner og fylkeskommuner.

Kommunene er basisgrunnlaget, men de aller fleste land har også regionale nivåer. Et regionalt nivå er definert som et styrings-/organisasjonsnivå mellom staten og kommunene, som har et overordnet styringsorgan bestående av personer valgt direkte av innbyggerne eller av kommunestyrene i regionen. Regionen ivaretar vanligvis oppgaver som krever større nærhet mellom innbyggerne og virksomhetene enn det staten kan gi, men som kommunene alene er for små til å ivareta.

I kapittel 4.1-4.3 gir vi en skjematisk oversikt over kommune- og regionstruktur, ansvarsområder for lokal- og regionalsamfunn og finansieringssystemer for kommuner og regioner i dagens EU-land samt Island, Sveits og Norge. Selv om det er betydelig samsvar mellom den struktur og de oppgaver lokalforvaltningene har i de ulike land, er det også forskjeller. Det foreligger ikke gode sammenlignbare studier mellom landene, som kan gi svar på hvilken oppgavefordeling og struktur som er best i en eller annen forstand. Strukturene er basert på tradisjoner og historisk utvikling, og det kan være grunn til å tro at flere forskjellige strukturer kan være godt egnet. Det viktigste synes å være det innhold en klarer å skape i det systemet som er valgt. Avgjørende er at system



og strukturer er velkjent og innarbeidet blant innbyggerne, og at de gjennom praktisk bruk gradvis har blitt forbedret og utviklet og har vist seg å fungere.

Det er interessant å observere at mange av de nye EU-land, som i kommunisttiden utviklet sitt lokale selvstyre, nå går tilbake til strukturer de hadde tidligere. I disse landene pågår en spennende nyutvikling av lokalsamfunn/regioner med folkevalgt styring. Det vesteuropeiske land som har gjennomført de mest drastiske reformer i sin lokalforvaltning den senere tid, er Storbritannia, der den gamle strukturen ble bortimot knust. Det nye systemet har gjennomsnittlig kommunestørrelse på 135000 innbyggere. Det er vesentlig større enn det andre land har valgt. Valgdeltakelsen ved kommunevalgene der er nå bare på vel 30 prosent. Sammenlignet med andre land har kommunene i Storbritannia også relativt beskjedne ansvarsområder.

Vi vet at det er i lokalsamfunnene grunnlaget for demokratisk styring opprinnelig ble utviklet. De aller fleste er enige i at former for lokalt selvstyre er en forutsetning for et velfungerende folkestyre på statsnivå. Begrepet demokrati er vanskelig å definere og gi et presist innhold. En hovedhensikt med demokratisk styring er å gi folk flest innflytelse på egen hverdag. Dette er det vanskelig å ivareta gjennom et indirekte demokrati på statsnivå. Det er derfor ikke lett å tenke seg at et reelt demokrati kan fungere uten omfattende former for lokalt selvstyre. Det er i lokaldemokratiet og i relativt små lokalsamfunn det mer direkte demokrati kan utvikles.

Et hovedmål for utviklingen i land med demokratisk styring er å skape samfunn med best mulig levekår eller velferd for innbyggerne. Noen entydig og enkel måte å fastsette hva som er den beste utviklingen for innbyggerne, er det naturligvis ikke mulig å framskaffe. Derfor må det i demokratiske samfunn utvikles systemer og organisasjoner som på en god og hensiktsmessig måte legger til rette for at de enkelte individer selv kan medvirke i forhold som har betydning for den enkeltes velferd. Medvirkning ligger det best til rette for i relativt små lokalsamfunn.

Størstedelen av den økonomiske aktivitet i dagens samfunn skjer gjennom et markedsystem dominert av selvstendige personer og virksomheter som deltar i produksjon og forbruk av goder. Nasjonalstaten og internasjonale organisasjoner lager spilleregler for hvordan markedene skal fungere, og de overvåker at reglene blir fulgt. Utviklingen bestemmes så av samspillet i markedene, av bedrifter og individer og nærings- og arbeidstakerorganisasjoner. Markedssystemet er ikke like godt egnet til å ivareta alle de økonomiske aktiviteter et moderne samfunn er avhengig av. Dessuten er et godt og velutviklet samfunn avhengig av kultur- og organisasjonsliv og systemer som skaper trygghet og fellesskap mellom menneskene. Derfor er det nødvendig å ha andre typer system for å legge til rette for slike forhold og å ivareta det vi litt enkelt kan benevne som fellesoppgaver.

Hvorfor lokalsamfunn med selvstendig styring av egne aktiviteter og virksomhet

Fellesoppgavene har ulik karakter. De består dels i å utøve myndighet for å regulere aktiviteter i samfunnet, dels å planlegge og styre utviklingen av samfunnet. Produksjon av kollektive goder (goder som er allment tilgjengelig, og som ikke kan stykkes opp og fordeles på individuell basis, for eksempel forsvar, rettsvesen, parker og veier) har alltid vært en del av offentlig sektors virksomhet. I dagens samfunn er det også vanlig å definere en del individorienterte tjenester som fellesoppgaver. Det gjelder tjenester som en ikke anser det hensiktsmessig eller ønskelig at et vanlig marked skal ivareta. Slike tjenester er ikke «ekte» kollektive goder, og de stykkes opp og ytes til enkeltpersoner. Eksempler på disse tjenestene er flertallet av tjenestene innenfor helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren, som skoletilbud, barnehager, legetjenester, hjemmehjelpsordninger, sykehjemsplasser, sykehustjenester osv. I prinsippet kan slike tjenester ivaretas i et markedssystem. Det skjer da også fortsatt i flere land. Hovedtrenden synes imidlertid å være at ut fra fordelingsmessige hensyn og ønsket om å sikre alle likeverdig tilgang til de grunnleggende tjenestene innen utdanning og helse- og sosialomsorg, blir disse tjenester i økende grad en del av fellesoppgavene som det offentlige skal sørge for. Denne sistnevnte typen tjenester er blitt en stadig mer omfattende del av fellesoppgavene. For eksempel går over 75 prosent av kommunesektorens samlede utgifter i Norge i dag til slike tjenester, mens tallet i 1978 var 65 prosent.

Fellesoppgavene i lokalsamfunnene deles ut fra dette ofte i tre hovedtyper virksomhet:

- myndighetsutøvelse
- planlegging og styring/påvirkning av økonomisk, sosial og kulturell utvikling i lokalsamfunnene
- produksjon av fellesgoder og andre offentlige tjenester

Dersom vi ser på utviklingen av lokalforvaltningene, var opprinnelig myndighetsutøvelse den viktigste oppgaven. Etter hvert ble mer systematisk planlegging og styring av økonomisk, sosial og kulturell utvikling viktigere, mens det etter 1970 er fellestjenester innen helse og sosialomsorgen, skole og oppvekst som har tatt de store ressursene.

De fleste individorienterte velferdstjenester i Norge er utviklet i lokalforvaltningene. I stor grad var dette tjenester som ble ivaretatt i familiene, eller tjenester som det overhodet ikke var tilgang på. Den sterke veksten i disse tjenestene har vi fått i forbindelse med de prosessene som bidro til at kvinner i større grad ble utarbeidende. Kommunesektorens tjenester er derfor en forutsetning for den høye yrkesaktiviteten vi har blant kvinner i dag. Det er faktisk sammenhenger som klart indikerer at land med høy yrkesaktivitet blant kvinner bruker store ressurser i kommunesektoren, mens land med lav kvinnelig yrkesaktivitet har lavere ressursbruk der.

Dersom vi studerer omfanget av fellesoppgaver, kan det se ut som land med høyt velferdsnivå og høyt inntektsnivå per innbygger også bruker en høy andel av bruttonasjonalprodukt til fellesoppgaver (jf. de målinger FN utarbeider over verdens mest velutviklede nasjoner). Ansvaret for fellesoppgavene ivaretas dels av statsforvaltningen, dels av lokalforvaltningen. Det er gjennom aktiviteter i lokalforvaltningen en kan legge best til rette for innbyggernes medvirkning i og innflytelse på disse aktivitetene. Derfor bør det i et demokrati være et overordnet mål å skape et system for lokalforvaltning som kan ivareta en størst mulig del av det vi velger å ha som fellesoppgaver. Dette temaet er inngående analysert i Stein Østres bok *Kommunalt selvstyre og individtilpasset velferd* (2005).

I dagens debatt og i utviklingen av kommuneforvaltningen i Norge kan det synes som om sterke krefter i staten og flere andre i økende grad betrakter kommunene og fylkeskommunene først og fremst som redskaper i statens styring av samfunnet. Dessuten gjør det seg gjeldende en oppfatning av at det var staten som var pådriver for utviklingen av det velferdssystem som er skapt i Norge. Følgende sitat fra et foredrag av en ledende forsker på dette området er i så måte typisk¹: «Da landet skulle bygges opp igjen etter krigen og velferdstjenester bringes ut til det ganske land, ble kommunene for alvor et viktig ledd i statens administrative struktur. Kommunene ble valgt som iverksettingsstruktur fordi man mente at gjennomføring av nasjonale velferdstiltak var avhengig av at det fantes et apparat som kunne gjøre politiske vurderinger og forestå lokal tilpasning når den sentralt utformete politikken skulle iverksettes. Kommunene fantes og hadde nettopp de lokaldemokratiske kjennetegn som krevdes. Tjenesteproduksjon på oppdrag fra staten, men under lokal demokratisk styring ble løsningen.»

Dette er en ganske vanlig måte å beskrive hvordan det norske velferdssystem er bygd opp, men den er ikke dekkende for det som har skjedd. Den gir også et uheldig og lite fruktbart utgangspunkt for vurdering av kommunene. Utviklingen av velferdssystemet i Norge var i større grad preget av at man ute i kommunene, nær innbyggere og brukere, utviklet velferdsordninger, tjenestetilbud og infrastruktur som folk hadde bruk for, og som løftet fram lokalsamfunn, velferdstjenester og utdanningsnivå. De gode ordningene ble mønster for andre kommuner og spredte seg. Først etter at ordningene var utviklet, kom det statlige systemet tyngre inn og strukturerte og vedtok lover for tjenester og velferdsordninger. Målsettingene for de statlige myndigheter ble å sikre alle innbyggerne i landet mest mulig likeverdig tilgang på det som etter hvert blir definert som nasjonale velferdstjenester, og å sørge for at disse tjenestene har en viss standard. Disse standardene er under stadig utvikling, og flere og flere av tjenestene er utviklet slik at de enkelte innbyggerne har rettigheter til tjenestene når bestemte behov foreligger.

1 Anne Lise Fimreite (2004)

Hvorfor lokalsamfunn med selvstendig styring av egne aktiviteter og virksomhet

Kommunene, i nær kontakt med innbyggere, brukere, organisasjoner og næringsliv, var det kreative og skapende verksted for utvikling av de lokalsamfunn og det velferdssystem vi har i Norge. Kommunene ble redskapet for å tilby og utvikle tjenestene og tilpasse dem til lokale forhold og behov. Det som har kjennetegnet oppbyggingen av det norske velferdssamfunn, er det gode samspillet mellom statlige og kommunale organer. Det kan se ut som dette samspillet er i ferd med å forrykkes. Vårt utdanningssystem er siden slutten av 1800-tallet utviklet i et godt samspill mellom kommune og stat. Det samme gjelder vårt trygdesystem. De fleste har i dag glemt at trygdeforvaltningen i Norge helt frem til folketrygden ble innført i 1967 var basert på lokale trygdekasser. Kanskje ville eksplosjonen i antall uførepensjonerte vært unngått med en sterkere lokal medvirkning og finansiering av trygdeutgiftene.

For å illustrere kommunenes medvirkning i utviklingen av trygdesystemet gjengis vedtak i herredsstyret for Nord-Odal kommune om reglement for alderstrygd i 1918:

Herredsstyret møte 11. februar 1918, Sak 35/1918

Behandledes indstilling fra en av Sand og Mo arbejderorganisationer nedsat komité om **indførelse av kommunal alderdomspensjon** fra 1ste juli d.å. efter følgende regler:

§ 1

De mænd og kvinder I Nordre Odalen, som efter sit fyldte 65de aar blir ute av stand til at sørge for sig selv og som heller ikke har barn, der uten vanskelighet kan forsørge dem, skal være berettiget til at erholde en pensjon av herredskassen saa fremt de opfylder følgende betingelser:

- 1 Vedkommende maa som regel ha været bosat I Nordre Odalen de siste 10 aar.
- 2 Trangen maa ikke være begrundet I handlinger hvormed han eller hun til fordel for barn eller andre har berøvet sig midlerne til sit underhold.

§ 2

Herredsstyret bestemmer I hvert enkelt tilfælle om betingelsene for pensjon er tilstede og bestemmer tillige dennes størrelse. Denne bør dog som regel ikke overstige kr 350,- for enkel person eller kr 500,- for mand og hustru til sammen pr. aar. Hvis vedkommende senere paa grund av alderdomssvakhet ikke kan hjelpe sig med den av herredsstyret bevilgede pensjon, kan forsørgelsen helt ut overtages av herredskassen ved anbringelse paa kommunens alderdomshjem eller paa anden maate.

§ 3

Om vedkommende ansøker er eier av eget husrum med dertil hørende nødvendig indbo, skal dette lates ute av betragtning ved bedømmelse av vedkommendes trang. Det samme gjelder andre formuesgjenstander til en verdi av ikke over kr 1.500,-.

§ 4

Andragende om pensjon I henhold til disse regler stilles til herredsstyret og indsendes paa et dertil særskilt trykt schema, som faaes ved henvendelse til Ordføreren. Det paa dette schema opstillede spørsmaal maa besvares saa nøiagtig som mulig, og rigtigheten derav maa være bekræftet av to troværdige og med forholdene kjente personer.

§ 5

De efter disse regler bevilgede pensioner kan utbetales forskudsvis ved hvert kvartal. Hvis en person, som er bevilget pension av herredskassen senere flytter ut av bygden eller kommer under nye forhold, som ikke berettiger til pension kan herredsstyret beslutte at den skal inndrages.

§ 6

Foranstaaende regler skal gjælde indtil loven om invalide- og aldersforsikring for det norske folk helt er traadt i virksomhet og skal siden kun omfatte de mænd og kvinder i Nordre Odalen, som paa grund av sin alder ikke kan komme ind under loven om aldersforsikring.

§ 7

Disse regler trær i kraft 1ste juli 1918 og de bevilgede pensioner blir at utbetale forskudsvis fra den tid.

Ordningen ble vedtatt av herredsstyret med 12 mot 6 stemmer. Vi ser av § 6 at disse reglene skulle gjelde til en felles lov for hele landet om invalide- og aldersforsikring trådte i kraft. Det skulle imidlertid gå hele 18 år før det skjedde i 1936. Over 60 prosent av kommunene i landet hadde da allerede innført lignende ordninger som Nord-Odal.

Den kommunale og regionale forvaltning er innbyggernes redskap når det gjelder å utvikle det gode lokalsamfunn og få en mer direkte styring av de fellesoppgavene som er nødvendig i et moderne samfunn. Men den er også blitt et redskap for statlige myndigheter når det gjelder å sikre alle innbyggere mest mulig likeverdige tilbud av velferdstjenester som er blitt nasjonale. Å være både et redskap for innbyggerne for å utvikle gode lokalsamfunn, og samtidig et redskap for statlige myndigheter for å gjennomføre nasjonal velferdspolitik og regional styring og utvikling, er en krevende oppgave. Det trenger ikke være motsetning mellom disse rollene, men lokal, regional og statlig forvaltning blir da vevet sammen og gjensidig avhengig av hverandre. En god lokalforvaltning og en god statlig forvaltning er derfor avhengig både av hensiktsmessig arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene og et godt samarbeid/samspill mellom dem. Organisationsstruktur, finansiering og andre styringssystemer må innrettes slik at de bidrar positivt til dette samspillet.

I dag er det sterke tendenser til kamp mellom forvaltningsnivåene om å skape mest mulig selvstendig og uavhengig styring. Blir det en slik kamp om hvem som skal styre løsningen av oppgavene, kan det se ut som om de lokale og regionale styringsorganene er dømt til å bli tapere på lang sikt. Selv om mantraet er at vi er opptatt av å overføre offentlige oppgaver fra statsforvaltning til lokalforvaltning ut fra ønsket om at beslutninger skal skje nærmest mulig brukerne, så skjer det motsatte. Listen i figur 1 viser oppgaver som er utviklet av lokal- og regionalforvaltningen eller i samarbeid mellom lokal og statlig forvaltning, men som i senere år er overført til statlige organer alene.

Hvorfor lokalsamfunn med selvstendig styring av egne aktiviteter og virksomhet

Eksempler på det motsatte, oppgaver som er overført fra staten til kommunene, er vanskelig å finne. Omskrevet fra den militære terminologi kan vi nok si at de lokale styringsorganer vinner noen små slag om hvor styringen skal være, men krigen har de så langt tapt. Derfor bør siktemålet også for lokalforvaltningen og deres fellesorganer være å finne fram til styringssystemer og finansieringsordninger som fremmer det gode samarbeid mellom forvaltningsnivåene, i stedet for krangel om tildeling av ressurser og klager over at staten blander seg for mye inn.

I denne sammenhengen burde det være nok å vise til den senere tids debatt om utviklingen av barnehagetilbudene. Denne debatten har i like stor grad gått på hvilket forvaltningsnivå som skal bestemme dekning, standard og betaling for barnehagetjenester, som hvordan lokalforvaltningen skal utvikle sine tilbud slik at de vedtatte nasjonale målsettinger kan nås.

Oppgaver overført fra kommuner og fylkeskommuner til staten

- Politi/lensmenn
- Likningskontorer
- Folkeregistre
- Arbeidstilsynet, Arbeidskontorer
- Trygdekontorer
- Sykehus
- Rusomsorg
- Barnevernsinstitusjoner
- Forlikrådene

Står for tur?

- Stevnevitnefunksjonen
- Skatteinnkreving
- Barnehager
- Sosialkontorer
- Skolene
- Havnevesenet

Figur 1: Oppgaver overført fra kommuner og fylkeskommuner til staten

Når oppgaver overføres fra lokalforvaltningen til statlige myndigheter, så vil det være krefter som bidrar til økt byråkratisering, sterkere sektorisering og kostnadsøkninger for tjenestene. Med byråkratisering menes at det vil kreve mer personell å administrere tjenestene, beslutningene vil bli mer regelorienterte og det vil bli større avstand mellom brukerne og dem som leder og utvikler tjenestene. Mer omfattende administrasjon og

regelorientering medfører vanligvis kostnadsøkninger. Sterkere sektorisering betyr at det blir vanskeligere å ivareta helhetstenkning, fordi virksomhetene ikke har styringsevne eller systemer til å se sine aktiviteter på tvers av sektorgrensene.

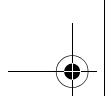
Løsninger i lokalforvaltningen har derfor fortrinn i forhold til statlige løsninger. Den kortere avstanden mellom brukerne og dem som har ansvaret for å styre og utvikle virksomhetene, bidrar til enklere og klarere brukerorientering og mindre behov for byråkrati og regelstyring. Lokalforvaltningen har hånd om en større bredde av aktiviteter på tvers av tradisjonelle sektorgrenser. Alle aktiviteter må innpasses i et felles budsjett. Dette stimulerer til helhetstenkning, bedre samordning og til at de mest effektive løsningene på tvers av sektorgrenser velges. Ikke minst vil slike løsninger ha sterkere krefter i seg til å utløse medvirkning fra innbyggerne i løsning av fellesoppgaver.

En av de vanskeligste avveininger i offentlig sektor gjelder forholdet mellom det som benevnes som forebyggende aktiviteter for å forhindre at problemer oppstår, og kurativ innsats, som er å løse problemene når de er oppstått. Dette har blant annet sammenheng med at forebyggende aktiviteter ivaretas i andre sektorer enn dem som driver den kurative innsats. Ved å statliggjøre de aktiviteter og tjenester som har preg av å være kurative, mens de forebyggende aktiviteter blir liggende igjen i lokalforvaltningen, kan den reelle avveining mellom de forebyggende aktiviteter og den kurative innsats bli enda vanskeligere enn i dag. Dette gjelder i særlig grad innsatsen i sosialomsorg og helsevesen.

Ved overføringen av spesialisthelsetjenesten, sykehus og institusjoner i rusomsorg og barnevern til staten i 2002 er det blitt et skarpere skille organisasjonsmessig, styringsmessig, økonomisk og faglig mellom disse tjenestene og de primære helse- og sosialtjenestene. Samtidig er det slik at høy effektivitet i helse- og sosialomsorgen er avhengig av samspillet mellom spesialisttjenester og de primære helse- og sosialtjenestene. Det vil derfor være rasjonelle argumenter for å legge alle tjenestene i helse- og sosialomsorgen til samme forvaltningsnivå. Jeg er redd for at overføringene av spesialisthelsetjenestene og helseinstitusjonene kan sette i gang en «snøballeffekt», som på sikt bidrar til at hele helse- og sosialomsorgen blir statliggjort. Det vil etter min vurdering gi både en dyrere og dårligere helse- og sosialomsorg.

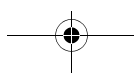
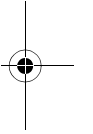
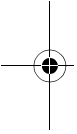
I den nye organiseringen som nå er valgt for en felles statlig arbeidsmarkedsetat og trykdeforvaltning, som skal samlokaliseres med kommunenes sosialomsorg, legges også opp til løsninger som taler sterkt for at ett av forvaltningsnivåene skal ha ansvaret. Den løsning som nå er valgt, vil presse mot mer statlige løsninger for hele sosialomsorgen.

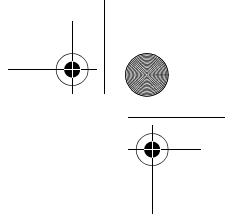
Flytting av forlikrådene fra kommunal styring til staten, som nettopp er vedtatt av Stortinget, er av de mer merkelige overføringer av oppgaver fra lokalforvaltningen til



Hvorfor lokalsamfunn med selvstendig styring av egne aktiviteter og virksomhet

staten. Antageligvis er det et ønske om at alle former for rettsmyndighet skal ligge hos ett forvaltningsnivå. For kommunene er dette ikke noen stor sak. På den annen side ser vi allerede nå at statliggjøringen vil utløse mer kostnadskrevenende tjenester. Her er det brukerne som betaler i form av rettsgebyrer og resultatet blir derfor dyrere tjenester for brukerne. Så spør det da om dette gir forbedringer i systemet som forsvarer kostnadsøkningene.



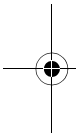


Kapittel 3

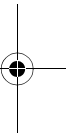
Utviklingen av lokalsamfunn med demokratisk styring i Norge

3.1 Tiden før 1837

Lokalt selvstyre er den eldste formen for selvstyre med demokratisk innslag. Vi må også kunne anta at det er i lokalsamfunnene grunnlaget for demokratisk styring er utviklet, og at former for lokalt selvstyre er en forutsetning for et velfungerende folkestyre på statsnivå. Det er kommunesektoren, bestående av kommunene og fylkeskommunene, som representerer det lokale selvstyre i Norge.

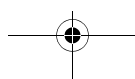


Formannskapslovene, som ble vedtatt av Stortinget i 1837, er utgangspunktet for det system og den struktur vi har nå. Det var naturligvis betydelig innslag av lokalt selvstyre også før denne tid. Bystyret i Bergen møtes for eksempel i rådhuset byen fikk i 1560. Før den tid hadde det som den gang kunne sammenlignes med et bystyre og en byadministrasjon, tilhold i den del av Bergen by som kalles Bryggen. En årsak til at byens styre og administrasjon flyttet til dagens gamle rådhus, var at de tidligere lokaler lå i det området av byen som de tyske hanseatene hadde fått disposisjon over. For blant annet å markere byens selvstendighet og selvstyre var det nødvendig og hensiktsmessig å flytte bystyret og byens administrasjon ut av det området som hanseatene disponerte.



Middelalderhistorien er først og fremst historien om konger og stormenn. Derfor vet vi lite presist om det lokale selvstyre i byene før 1200-tallet. Både Gulatingsloven og Bjarkøyretten (den gamle lovbok for Nidaros) inneholder bestemmelser om rettsforhold og politisk og administrativ styring i byene. Den sentrale administrator og stilling for styring av byene var «gjaldkeren». Hans oppgaver var å innkreve offentlige inntekter, organisere vekttertjeneste og byens forsvar, delta i / lede bygningskommisjon og ivareta rettsforhold. Fra 1100-tallet fremstår han som en slags kongelig ombudsmann.

Gjaldkeren er omtalt i historien for de gamle byene Bergen, Nidaros, Oslo og Tønsberg. En av gjaldkerens oppgaver var å innkalle til bymøte eller «mot» som det den gang het. Her kunne alle møte. Såkalte bufaste menn og husbønder hadde plikt til å møte. På





Utviklingen av lokalsamfunn med demokratisk styring i Norge

morsmålet ble byene den gang benevnt som kaupangr/kaupstadr eller bær. På Island brukes fortsatt bær som betegnelse på en bykommune. Bymøtet behandlet blant annet særlige vedtekter for byen og oppnevnte folk til offentlige verv i tillegg til at det fungerte som rettsinstans. Det utnevnte de som ble benevnt som rådmenn. De skulle bistå gjaldkeren i administrasjon og styring av byen. De som ble rådmenn, var byens fremste menn. Bergen skulle opprinnelig ha 12 rådmenn. Når de opptrådte samlet, ble de benevnt som byrådet. I Bergen bys historie bind 1 omtaler professor Knut Helle (1979) byrådet på følgende måte:

Byrådet, under kongelige tjenestemenns ledelse, var det første virkelige bystyret i Bergen, med kollektivt ansvar for alle sider ved byforvaltningen. Det var fysisk til stede i bybildet gjennom sitt møtested i Stevnestova på Breidaalmeningen, overfor byens torg. Samtidig representerte det bysamfunnet utad. Det kom formelt til uttrykk gjennom bruken av et spesielt upersonlig bysegl. Vi kjenner «stadens innsegl» tidligere i bruk i Bergen enn i andre norske byer. Det er først nevnt i 1293, og det eldste bevarte avtrykk henger på et brev fra 1298. I omskriften blir det kalt «seglet til fellesskapet/samfundet» i byen Bergen. Det vitner klart om at byen nå utgjorde et organisert samfunn, en sluttet rettslig-administrativ kommune som kunne opptre som offentlig korporasjon.

På landsbygda forsvant det lokale selvstyre med innføringen og utviklingen av eneveldet etter 1660. Styringen av bygdesamfunnene ble etter dette ivarettatt av fogder, lensmenn og prester, alle utnevnt av kongen. At det tidligere også hadde vært innslag av ordninger med lokalt selvstyre i bygdesamfunnene, er hevet over tvil. Vi vet imidlertid lite sikkert om hvordan det var utformet.

På Island har man en relativt god beskrivelse av det kommunesystem som ble etablert der allerede på 900-tallet. Den islandske betegnelse for kommune er repp. Det er et gammelnorsk ord som kan oversettes til dagens norsk med bygdelag, grend eller herred. Islandske historikere mener at den islandske kommune – reppen – var et enestående fenomen fordi den representerte en solidaritet mellom dem som var bosatt der, og som ikke fantes andre steder i Europa på denne tid.

I den første islandske lovbok, Grågås, som ble nedskrevet på 1300-tallet, sies det at kommunene skulle være slik de hadde vært siden urtiden. Reppen skulle ha en viss størrelse, minimum 20 lovbønder. Det innebar et innbyggertall på ca. 400.

Historikerne på Island er enige om at de oppgaver reppen hadde, var:

- 1 Ansvar for å ta seg av dem som ikke kunne forsørge seg selv, etter et slags legdsystem. Blant annet som en garanti for finansiell bæredyktighet kunne reppstyret avvise folk uten fast eiendom som ville slå seg ned i reppen.
- 2 Assuranse på hus og annen eiendom. Reppen betalte 50 prosent av skadene som oppstod på grunn av brann og kvegsykdommer.



- 3 Felles oppgaver for næringslivet. Særlig ved at reppen organiserte et system for å samle inn sauene fra gressmarkene i det indre, og ubebodde Island.

Utover på 1700-tallet blandet den danske kongens embetsmenn seg mer og mer inn i styringen av reppene. I 1809 ble det lokale selvstyre på Island opphevet, og de kongelige embetsmenn utpekte reppstyrene. I 1872 ble det kommunale selvstyre gjeninnført og reppstyrene ble igjen valgt lokalt.

Det samfunnssystem som ble etablert på Island på 900-tallet, var blant annet basert på den gamle Gulatingsloven fra Vestlandet, og man kan tenke seg at landnåsmennene tok med seg det samfunnssystem som vi den gang hadde i Norge. I dag finner vi også i Norge betegnelsen repp i steds- og gårdsnavn. Kanskje har disse steder/navn sammenheng med lignende forhold som på Island.

I Norge ble det kommunale selvstyre gradvis bygd ned etter hvert som den norske kongemakten skapte en sterkere statsmakt utover på 1100- og 1200-tallet. Byene i Norge beholdt en form for lokalt selvstyre med innslag av demokratisk styring selv etter at eneveldet ble innført i Norge i 1660. Det ble opprettholdt et slags bystyre bestående av såkalte «eligerede mænd», «deputerede borgere» eller «utvalgte mænd». Disse hadde uttalerett og kunne ha ansvar for styring og administrasjon av saker som angikk byens utvikling. Administrasjonen av byen ble ivaretatt av en såkalt magistratordning. Magistratpersonene, som hadde titlene president og borgermester, var embetsmenn utnevnt av kongen. Utover på 1700-tallet ble antall personer i magistraten i byene stort sett redusert. Det var også en tendens til å redusere antall «eligerende mænd». I Kristiansand² ble for eksempel antall «eligerede mænd» redusert fra 14 til 4. Kanskje var det en parallell til de tendenser vi ser i dag til å redusere antall personer i kommunestyrene.

Det skjedde etter hvert en utvikling i styringen av byene med klarere formalisering og mer likeartede ordninger. Før 1837 besto styret i byene av tre sentrale instanser – Amtmannen (Fylkesmannen), magistraten og de valgte borgerrepresentanter med basis i borgerforsamlingen. Borgerrepresentanter ble allerede før 1837 benevnt som formenn og ble valgt av borgerforsamlingen. Den besto av alle dem som hadde borgerbrev i byen. Denne forsamlingen ble samlet i byens rådhus eller rådstue, som var den vanlige betegnelsen. Borgerforsamlingen ble derfor ofte også kalt rådstuesamling.

Som et apropos til dette kan nevnes at kommunestyrene i sveitsiske kommuner fortsatt består av de stemmeberettigede i kommunen. De velger et kommuneråd som ivaretar den løpende drift. Men når saker skal avgjøres av kommunestyret, så kan alle med stemmerett delta.

² I Kristiansands historie, skrevet av Sverre Steen, er det i bind II, kapittel 4 «Byens styre og finanser» en god fremstilling av disse ordninger. Presentasjonen her bygger på Steens fremstilling.

Utviklingen av lokalsamfunn med demokratisk styring i Norge

Borgerrepresentantene eller formannskapet satte opp bykassens budsjett. De uttalte seg om kjøp og salg av byens eiendommer og i en rekke andre saker, og reviderte kommunens regnskap. De kunne innkalle borgerforsamlingen for å behandle og uttale seg i saker som de selv alene ikke ønsket å ha ansvaret for. Det var imidlertid ingen klar og sikker grense for den kompetanse borgerforsamlingen hadde, og forholdet mellom disse to organene var uklart. En av årsakene til borgerrepresentantenes interesse knyttet til salg og kjøp av eiendommer var kanskje at det hadde skjedd et omfattende salg av byens eiendommer og allmenninger til medlemmer av magistraten, personer med nær tilknytning til magistraten og til andre mektige personer i bysamfunnet. Flere av salgene viste seg etter hvert å være ufordelaktig for de bredere grupper av byens befolkning og byens utvikling.

Den høyeste myndighet for byen var amtmannen eller fylkesmannen. Han var statens representant og godkjente bykassens budsjett, ekstraordinære utgifter og avgjorde saker med bindende virkning. Han kunne også pålegge bykassen utgifter. Disse kunne borgerrepresentantene motsette seg, og da måtte amtmannen bringe slike saker inn for departementet til avgjørelse, om han ikke bøyde seg for borgerrepresentantene.

Før 1837 og formannskapslovene var det imidlertid ingen institusjon som hadde hånd om alle byens saker og rett til å beslutte i dem, selv under forutsetning om etterfølgende samtykke fra statlige instanser. De viktigste funksjoner i bysamfunnet ble ivaretatt av egne organer oppnevnt eller ivaretatt av forskjellige myndigheter. Flere funksjoner lå under de kirkelige myndigheter som allmueskole og høyere skole. Det var også egne organer eller kommisjoner for fattigstell, helsestell, brannvern og havnevesen for å nevne de viktigste.

I dette oppsplittede styringssystemet hadde magistraten de sentrale administrative funksjoner. Den var iverksettende og kontrollerende myndighet i byens saker, og bindeleddet mellom de fleste kommunale institusjoner og de overordnede statlige myndigheter. Den hadde også selvstendige oppgaver særlig av forvaltningsrettslig art og kunne delta i flere av de viktige kommisjonene.

3.2 Formannskapslovene av 1837 – hva bestod de i, hvilke endringer medførte de og hvilket potensial ga de?

Reetableringen av det kommunale selvstyre gjennom formannskapslovene av 1837 er en spennende del av norsk historie. I forbindelse med 150-års markeringen for disse lovene fikk Kommunenes Sentralforbund utgitt en interessant jubileumshistorie. Gjen-

innføring av lokalt selvstyre i Norge var en parallell til lignende ordninger som kom i de fleste europeiske land fra 1830-tallet og utover. Norge var imidlertid det første av de nordiske land som fikk et lovfestet lokalt selvstyre. De argeste motstandernes ga uttrykk for at «disse lovene ville føre til at landet ble oppdelt i små bonderepublikker».

Betydningen av formannskapslovene var ulik i landkommunene og bykommunene/ladestedene. Bykommunene hadde som nevnt beholdt lokale styringsorganer valgt av borgerne, og hadde et slags kommunestyre i form av borgermøter som valgte et formannskap. Dessuten hadde de en kommunal administrasjon ledet av borgermestere. De var, som nevnt, riktig nok utnevnt av kongen og var i prinsippet statlige embetsmenn. Først i forbindelse med den kommuneloven som trådte i kraft i 1922, ble borgermestere formelt ansatt av kommunestyret. Men reelt sett hadde de nok lenge før det blitt kommunale tjenestemenn. Allerede fra 1882 ble det bestemt at magistratembetene skulle besettes med konstitusjon eller med forbehold om endring i virksomhetsområdene. Først i 1938 ble den høytidelige tittelen borgermester for byene endret til rådmann. I for eksempel en by som Kristiansand skapte ikke formannskapslovene de store overskrifter i byens aviser i 1837. Det nye formannskapet og bystyret overtok den gamle borgerforsamlingens sekretær, dens protokoller og brevbok uten at det ble gjort særlige anmerkninger om det.³

I 1837 var byens offentlige budsjetter delt opp i ulike kasser styrt av egne kommisjoner eller styrer. Bystyret (ble i første formannskapslov benevnt representantskapet) og formannskapet hadde hånd om bykassen. Kirken hadde egen kasse og økonomi. Det samme gjaldt fattigstell, allmueskole, helsestell og havnevesen. Det var først i egne særlover, som kom etter 1837, at ansvaret ble overført til formannskapet eller bystyret, og det var først da de lokalt valgte organer fikk mer omfattende og overordnet styring med alle byens saker. Lignende forhold gjorde seg også gjeldende i landkommunene. Der var det også før 1837 kommisjoner som styrte skole og fattigstell, stort sett med presten som formann. Det var imidlertid embetsmennene selv som utpekte de lokale medlemmene i disse kommisjonene.

Formannskapslovene satte i gang en omfattende demokratisering av det offentlige liv, og det skapte gradvis sterkere og mer selvbevisste lokale krefter som utviklet lokalsamfunnene på innbyggernes egne premisser. Dette bidro både til en bedre utvikling av lokal infrastruktur, næringsliv og kulturliv og til bedre velferdstjenester innen utdanning og helse- og sosialvesen.

De første årene etter at formannskapslovene var vedtatt, var pengebruken i kommunene forsiktig. Det var først etter at kommunene fikk et system med kommunal skatt på

3 Kilde Johs Seland. *Med råderett i eget hus*. Kristiansand kommune 1987

Utviklingen av lokalsamfunn med demokratisk styring i Norge

personlige inntekter i 1882, og utviklet ligningssystem og skatteinnkreving, at kommunene fikk det virkemidlet de trengte for å utvikle lokalsamfunnene sine.

Mer som en kuriositet kan nevnes at noe av det landkommunene i Sør-Norge valgte å bruke penger på, var å kjøpe tilbake kirkene i bygdesamfunnene. Privatisering av lokalsamfunnenes fellesbygninger er nemlig ikke noen ny problemstilling. Etter reformasjonen kom kirkene i kongens eller statens eie. Utover på 1700-tallet ble det problematisk for staten å finansiere vedlikeholdet av kirkene. Samtidig trengte danskekongen inntekter til sine kriger. I 1719 ble det derfor foreslått at kirkene skulle selges til private. Salget ble gjennomført i 1721 av den danske justisråd Hans Nobel. Han antok at salget ville innbringe «et par tønner gull». Hans begrunnelse for salget var blant annet at kirkene var i dårlig forfatning, og at staten ikke hadde tilstrekkelig med midler til å vedlikeholde og utbedre kirkene. Til store protester ble salg av så godt som alle kirkene utenom byene gjennomført i Sør-Norge. I alt 643 kirker ble auksjonert bort. 116 ble kjøpt av allmuen, mens resten ble solgt til bønder, borgere og ikke minst til embetsmenn. Men kirke drift ble ingen god butikk. I hvert fall ikke etter at skogeiendommer, landeieendommer, fiskerettigheter osv. ble skilt fra selve kirkebyggene. Derfor økte forfallet, og et av de områdene de nye landkommunene var villig til å bruke penger på, var til gjengjeld av sine kirker.

En av våre fremste eksperter når det gjelder utviklingen av våre kommuner var Helge Seip. Jeg vil gjengi følgende fra hans foredrag, Norske kommuners utvikling – et historisk perspektiv, som han holdt på Kommunekreditts kommunekonferanse i 1999 i Trondheim:

I historisk perspektiv ble kampen om grunnlaget for et kommunalt selvstyre en milepæl for utviklingen av vår demokratiske styreform. Vår svensk-norske konge hadde jo først sendt Stortinget hjem uten at det var ferdig med arbeidet sitt i 1836, men han så seg nødt til å kalle det inn igjen til ekstraordinær sesjon ut på høsten, og senhøstes samme år gjorde Odelsting og Lagting sine vedtak om kommunelover for landet og for byene. En motvillig Majestet skrev omsider under, men ventet til dagen for Kielerfreden av 1813. Det vil si at han var over i 1837 som dermed ble datoen for kommunelovene. Visse tilløp til lokaldemokrati hadde vi nok også før den tid, for eksempel i byenes ordninger med «eligerede menn» og enkelte lokale utvalg og kommisjoner, men de nye lovene representerte gjennombruddet og grunnlaget for en ny utvikling.

Politisk var kommunelovene et resultat av kamp, både innad der et Storting da hadde et flertall som både tvang en motvillig norsk regjering, og vis-à-vis «broderfolket» en enda mer motstrebende svensk-norsk konge. Vi har lett for å glemme det nye Norges pådriverrolle også i en skandinavisk demokratiseringsprosess utover i det 19. århundre. Så er også vår Grunnlov fra 1814 den eldste konstitusjon som er i kraft i dagens Europa, selv om vi hittil ikke har maktet å føre vårt kommunale selvstyre inn i vår grunnlovstekst.

Nå hadde nok kommunebegrepet anno 1837 et nokså spinkelt grunnlag. Jeg har nå i mange år bodd i en kommune som ble «selvstendig» fra 1838, og der den største utgiftsposten på det første kommuneregnskapet var skuddpremie på gaupe! Det tok noen tiår innen de forskjellige lokale

oppgavene innen skole, veier, omsorgstiltak, osv. gradvis ble samlet under en felles kommunal hatt. Det er likevel grunn til å understreke hvorledes denne kommunale oppbyggingsprosessen skjøt fart med en samlende lokal enhet som ansvarlig for en del grunnleggende behov innen nær-samfunnet – og at man samtidig gjennom kommunestyre og formannskap etablerte selve grunnskolen for vårt politiske system. Kommunestyreordningen har vært pådriver og forutsetning for det norske demokratiet som skulle bli etablert i løpet av et par generasjoner, ettersom stemmerett og valgbarhetsregler slapp folket til.

Viktig både for vurderingen av den plassen kommunen alt hadde fått mot slutten av forrige århundre og for de videre samfunnsperspektiver er at kommunene alt i 1882 fikk lovfestet rett til å skrive ut inntektsskatt, mens varig inntektsbeskatning til staten først kom inn i systemet ti år senere. Som basis for den aktivisering av en sosial reformpolitikk på forskjellige områder som preget vårt norske samfunn i de siste årtier av 1800-tallet, var det nødvendig med skattereformer som åpnet for større kommunale ressurser.

I tillegg til omsorgs- og serviceoppgaver, skoleordning, og etter hvert andel av trygde- og stønadstiltak kom jo kommunene sterkere inn i arbeidet med å løse kollektive problemer ikke bare innen veisektoren, men også innen vannforsyning, avløpsordninger, elektrisk strøm, tilrettelegging av forskjellige arbeidstiltak m.m. I 1903 var det slutt på legdsystemet i offentlig omsorg. Økningen av sosialbudsjettene i kommunene var en naturlig følge av kravene om utjevning og økonomisk trygghet for folk flest. Med de landsomfattende trygdeordningene (ulykkestrygd for industriarbeidere 1894, seinere også fiskere (1908) og sjøfolk (1911) og sykestrygden av 1909) som kom i rask rekkefølge, fikk kommunene også dels et direkte medansvar. En skattereform av 1911 bidro til å sikre det økonomiske grunnlaget for kommuneøkonomien, samtidig som det ble satt grenser for den enkelte kommunes skattleggingsrett. Fortsatt ble det for øvrig vedtatt to skattelover – en for landkommuner og fylker og en for byene som ikke hørte inn under fylkeskommunene.

I denne utviklingsprosessen er det viktig å huske på at vi fikk alminnelig stemmerett for menn i 1898, at de første kvinnene var med som stemmeberettigede ved kommunevalg og med begrenset valgbarhet til kommunestyrene fra 1901, og at full stemmerett for kvinner ble gjennomført i etapper ved stortingsvalg mellom 1907 og 1913. Da hadde norske velgere alt i 1901 valgt mer enn hundre kvinnelige kommunestyrerepresentanter og fortsatt å velge en del kvinner ved etterfølgende kommunevalg. Første kvinne møtte på Stortinget i 1911–12 (vararepresentant for statsministeren) mens man skulle frem til året 1925 innen den første kvinne fikk plass i ordførerstolen i sin kommune. Det var Aasta Helgesen på Utsira som ved det valget vakte oppmerksomhet langt ut over Norges grenser den gang. Den vesle øykommunen er i dag Norge minste, men har en geografisk plassering som iallfall hittil har holdt den utenfor aktuelle sammenslutningsplaner.

Det er ellers grunn til å minne om at utviklingen i kommune-Norge fra formannskapslovene av 1837 til annen verdenskrig var preget av en stadig oppsplitting i mindre kommunale enheter. Man kan se forklaringer til dette både ut fra transport- og kommunikasjonsforhold og fordi konkurransen om arbeidsplasser mv. på lokalt nivå ofte var sterk og folkeflyttingen betydelig – ikke minst under de store utvandringsbølgene fra midten av 1800-tallet og fram mot første verdenskrig. Men det kan nok også til dels være tvil om oppsplittingen i så små kommunale enheter alltid var heldig for utviklingen av det regionale nærings- og bosettingsmønster. La det likevel være klart at den prosentvise fordeling av Norges befolkning på landsdeler har holdt seg forbausende stabil over de ca. 200 årene da vi har løpende oppgaver over folketellinger mv. Derimot kan vi se betydelige endringer i prosentfordelingen av innbyggere innenfor de ulike landsdeler. Vi skal se litt nærmere på dette mot slutten av denne halvtimen.

Verdenskrigen 1914–18 fikk omfattende virkninger på norsk økonomi og samfunnsmønster, ikke minst når det gjelder utviklingen av offentlig sektor. Jobbetid og inntektsøkning førte til sto-

Utviklingen av lokalsamfunn med demokratisk styring i Norge

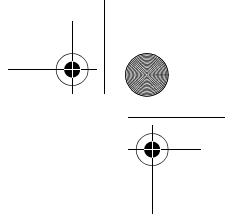
re skatteinntekter. Supplert med betydelige låneopptak økte kommuneutgiftene fra 1913/14 til 1920/21 til godt over det seksdobbelte i løpende kroner. At krigsårene falt sammen med en periode preget av store nye tekniske framsteg og forutsetninger preget utviklingen verden over. Det gjorde virkningene enda mer komplekse og omfattende. Stikkord som nye forutsetninger innen samferdsel, med jernbaner, biler, motorisert skipsfart, telegraf og telefon, elektrisitetens gjennombrudd, gir antydninger om omfang og spennvidde på områder som til dels også fikk direkte innflytelse på kommunenes oppgaver og disposisjoner. Det skjedde i grunnen så fort. Selv ble jeg født i Surnadal på Nordmøre i 1919, året før den første bilen ble registrert der i kommunen. Vi vet hvorledes trafikkendringene økte behovene for innsats i veier etc. fra kommunenes side. Enda større økonomiske konsekvenser fikk en del av de kraftutbyggingsprosjekter kommuner og fylkeskommuner engasjerte seg i. Det var naturlig, ja, ofte nødvendig at de nye forutsetningene måtte utløse omfattende lokale initiativ med kommunene blant de fremste aktørene. Jobbetid og pengeflom skjøv på både i tempo og ambisjoner.

Desto hardere ble reaksjonene da den internasjonale økonomien fikk harde tilbakeslag etter krigen, og Norges Bank og norske myndigheter samtidig valgte en innstrammingslinje for å få verdien av den norske krone opp til gullparitetsnivået fra før krigen. Vi kjenner alle virkningene av den kommunale gjeldskrisen som bl.a. førte til 324 kommunale gjeldsordninger – ca. 40% av kommunetallet i mellomkrigsårene. Gjeldsordningsloven av 1923, lov om administrasjon og gjeldsakkord for kommuner av 1928, gjeldsmeklingsnemder fra 1929 og gjeldsmeklingsinstituttet som var i virksomhet 1934–1. juli 1940, taler alle et tydelig språk. Opprettelsen av vår statlige Norges Kommunalkasse i 1926 var et viktig ledd i reparasjonsarbeidet.

Selv om gjeldskrisen både satte snevre grenser for mange kommuners virksomhet og muligheter, skal vi ikke være blinde for de betydelige skritt som ble tatt på kommuneplan for utvikling av et norsk velferdssamfunn med hovedvekt på det nære miljø og dagliglivets utfordringer. Atskillige kommuner med kommunal alderstrygd, uføretrygd og morstrygd ble forløpere for det mer samlede trygdesystemet. Fra 1936 skulle det lede fram til den brede, statsorganiserte folketrygden av 1967. Men gjeldskrisen og stram økonomi ble en hemske for utviklingen i de fleste av våre kommuner i mellomkrigsårene, selv om vi også kan se monumenter preget av dristighet og vekst som Oslos Vigelandspark og starten på et ambisiøst rådhusbygg i hovedstaden og anlegg med statuskarakter rundt i atskillige norske kommuner også under 1920- og 1930-tallet.

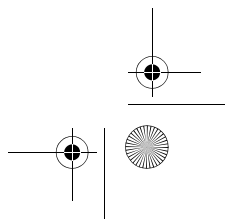
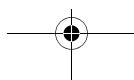
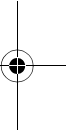
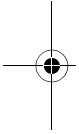
Overfor disse utfordringene måtte kommunene bli en vesentlig kraft for gjenreising og utvikling av vårt samfunn. Som yngste – og nå eneste gjenlevende – medlem av Boligplankomiteen av 1945, som i løpet av noen måneder laget innstillingen om Den Norske Stats Husbank – den kom i virksomhet året etter – vil jeg understreke hvor viktig det var å ha kommunene med under de krafttakene som måtte til på boligsiden. Jeg understreker videre at vi fikk Nord-Norge-planen fra 1949 med de spesielle distriktpolitiske perspektivene den representerte – perspektiver som også til dels ble utviklet overfor andre områder i vårt vidstrakte og vekslende land.

Distriktsutbygging og distriktpolitikk har vært en kontinuerlig del av norsk samfunnsinnsats gjennom hele vår etterkrigshistorie – med eksempler på investerings- og lokaliseringssiden som også kan føres tilbake til mellomkrigsår og tidligere perioder. Tenk, for eksempel på det offentlige engasjementet innen samferdselssektoren, og på utviklingen av statlige kredittinstitusjoner for sparebanker, aksjebanker og andre enheter kunne dekke kapitalformidlingsbehovene. Uten en bevisst kanalisering av kapital med sikte på å møte lokale og regionale behov under offentlig ledelse og medvirkning, hadde nok vårt norske utviklingsmønster blitt atskilling annerledes gjennom de siste halvannet hundreår. Uten satsing på egne universitet i fire landsdeler og distrikthøgskolen i nesten alle de andre fylkene, ville Norge både vært annerledes og fattigere.»



Han avsluttet sitt foredrag med følgende uttalelse som også kan være en påminnelse til dagens «kommunefolk»:

I sin naturlige kamp for rimelige stykker av en felles samfunnskake bør man passe seg for å møte sine omgivelser og de styrende makter utenfor eget revir med for mye repetisjon av holdninger og synspunkter som utenfra føles som en jevnlig repetisjon av den gamle lutherske salmeteksten: Vår egen makt er intet verd! Norsk historie i kommunenes og nærdemokratiets perspektiv gir et annet, videre og rikere bilde, som bl.a. også bør inspirere til seriøs og aktiv reforminnsats innad i egne arbeidsopplegg og systemer, slik vi også ser gode eksempler på i kommune-Norge.

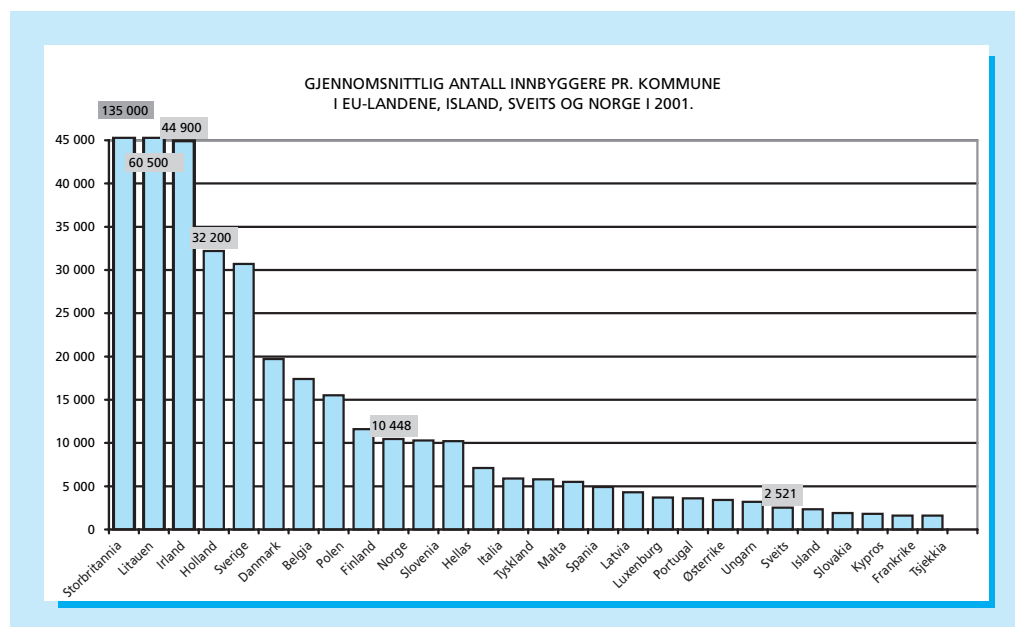


Kapittel 4

Lokal- og regionalforvaltning i europeiske land – struktur, oppgaver og finansiering⁴

4.1 Kommune- og regionstruktur i Norge og europeiske land

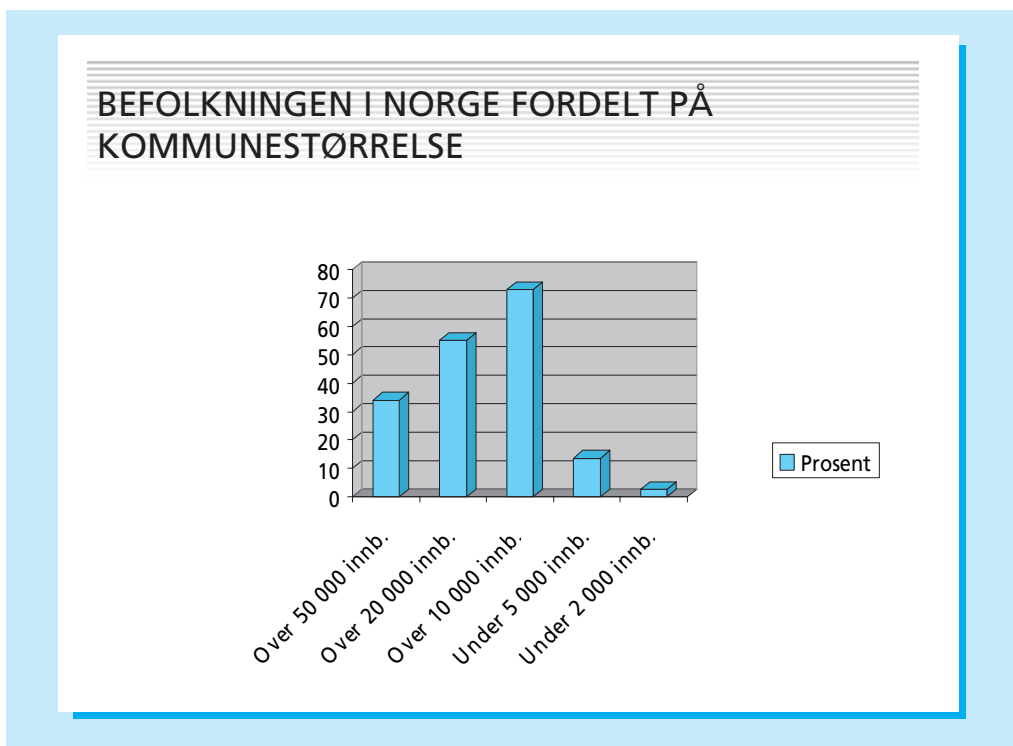
For å gi et lite innblikk i den kommunestruktur vi har i Norge sammenlignet med andre europeiske land, er i figur 2 gitt en oversikt over antall kommuner og gjennomsnittlig kommunestørrelse i en del europeiske land målt etter folketall. Noen få land har valgt å basere seg på svært store kommuner. Storbritannia, Irland og Litauen har de største kommunene målt etter folketall. I denne klassen vil også Danmark komme etter sin nye strukturreform.



Figur 2. Gjennomsnittlig antall innbyggere per kommune i EU-landene, Island, Sveits og Norge i 2001

Det mest normale i Europa for øvrig er relativt små kommuner. Flertallet av landene har mellom ca. 1600 og 7000 innbyggere i gjennomsnitt i kommunen. Norge er i en slags mellomstilling sammen med bl.a. Finland med vel 10 000 som gjennomsnittlig innbyggertall. Dersom vi ser disse europeiske landene under ett, er gjennomsnittsstørrelsen på kommunene ca. 5000 innbyggere.

For å gi et mer nyansert bilde av norsk kommunestruktur viser figur 3 folketallet i Norge fordelt på kommunene etter størrelsesgrupper. Den viser at 74 prosent av befolkningen bor i kommuner med et innbyggertall over 10 000, mens bare 2,7 prosent av befolkningen bor i kommuner med mindre enn 2000 innbyggere. I alt er det 96 kommuner med under 2000 innbyggere. Til sammen bor bare 120 000 innbyggere i disse kommunene. Det er samme folketall som i Stavanger kommune.



Figur 3. Befolkningen i Norge fordelt på kommunestørrelse

4 Opplysninger om finansieringsordningene i EU-landene er hentet fra *Local finance in the twenty five countries of The European Union*, utgitt av Dexia Editions (2004).

Lokal- og regionalforvaltning i europeiske land – struktur, oppgaver og finansiering

Kommune- og regionstruktur i europeiske land

	Gjennomsnittlig antall innbyggere per kommune 2001	Antall nivåer mellom kommune og stat.	Antall «kommuner»	Antall «regioner»	Antall «over- regioner»
Storbritannia	135 700	1	434	36	
Litauen	60 500	0	61	0	
Irland	44 900	2	85	29	8
Nederland	32 200	1	496	12	
Sverige	30 700	1	289	21	
Danmark	19 700	1	271	13	
Belgia	17 400	1	589	10	3*
Polen	15 500	2	2 489	373	16
Finland	11 600	0	448	0	
Norge	10 448	1	433	20	
Slovenia	10 300	0	193	0	
Hellas	10 200	1	1 033	50	
Italia	7 100	2	8 100	103	20
Tyskland	5 900	2	13 854	323	16*
Malta	5 800	0	68	0	
Estland	5 500	0	247	0	
Spania	4 900	2	8 106	50	17
Latvia	4 300	1	547	26	
Luxemburg	3 700	0	118	0	
Portugal	3 600	0	278	0	
Østerrike	3 400	1	2 359	9*	
Ungarn	3 200	1	3 158	19	
Sveits	2 521	1	2 880	26	
Island	2 347	0	122	0	
Slovakia	1 900	1	2 920	8	
Kypros	1 800	0	389	0	
Frankrike	1 600	2	36 565	96	22
Tsjekkia	1 600	1	6 258	14	

* Delstater

Kilde: Local finance, Dexia 2004 samt opplysninger om Island og Sveits.

Figur 4: Kommune- og regionstruktur i europeiske land

Figur 4 gir en oversikt over regionale nivåer i de samme land. Seks av disse landene har to regionale nivåer. Dette er land som er store både i geografisk utstrekning og folketall, som Frankrike, Italia, Polen og Spania. Ni av disse 28 landene har formelt sett ikke folkevalgt regionalt nivå. Først og fremst gjelder det land som er små i geografisk utstrekning og/eller folketall, som Island, Kypros, Estland, Litauen, Luxemburg, Malta. De to landene som ikke har regionalt nivå og som kan sammenlignes med Norge, er Portugal og Finland. I Finland har kommunene organisert et system av samkommuner, som ivaretar de oppgavene som vanligvis er lagt til det regionale nivået, som sykehus/spesialisthelsetjenester og videregående utdanning. Portugal har svært store kommuner. De har imidlertid også et interkommunalt system som ivaretar slike regionale oppgaver, og et system med «underkommuner» med folkevalgte organ.

4.2 Oppgaver og ressursbruk i kommunesektoren i europeiske land

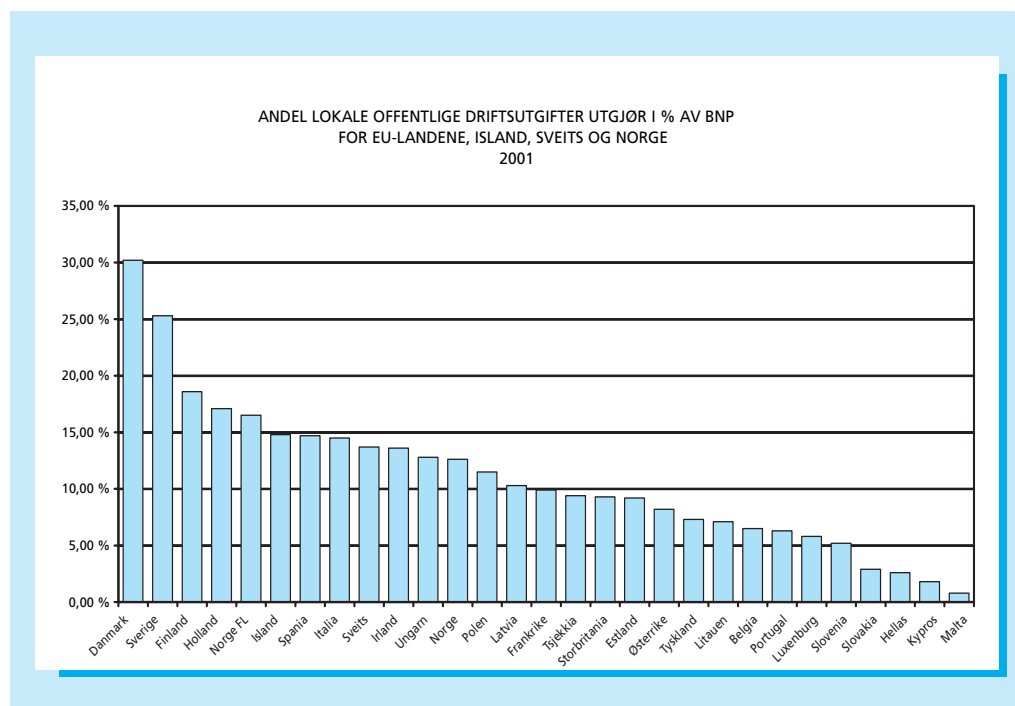
De oppgaver som kommunene og de regionale nivåer ivaretar, er relativt likeartet i de europeiske land. I de fleste av disse landene omfatter det:

- planlegging, bygningsadministrasjon og kommunal og regional utvikling
- vannforsyning, avløpssystemer og renovasjon
- lokale veier og lokal transport
- kultur
- grunnskole og videregående utdanning
- sosialvesen – omsorg for grupper med særlige behov, som småbarn, familier med problemer, eldreomsorg, handikappede
- helsevesen, særlig primærhelsetjenesten
- boligpolitikk, boliger for grupper med spesielle problem

Det er også vanlig at kommunen har ansvaret for energiforsyning. Ansvarsområder som utdanning, sosial- og helsevesen og miljø ivaretas i fellesskap av flere nivåer og noen ganger også med staten som deltaker. For eksempel når det gjelder utdanning, dekker staten lønn til undervisningspersonale i ca. halvdelen av landene, mens den øvrige drift og skolebyggene ivaretas av de lokale forvaltninger. I resten av landene ivaretas også lønn til undervisningspersonell av lokal- og regionalforvaltningen. Vedlegg 2 gir en mer detaljert beskrivelse av kompetansen til de lokale nivåer i EU-landene.

For å gi et bedre bilde av omfanget av lokal-og regionalforvaltningens oppgaver er det i figur 5 gitt en oversikt over den andel de lokale utgifter utgjør av brutto nasjonalprodukt i disse landene.

Lokal- og regionalforvaltning i europeiske land – struktur, oppgaver og finansiering



Figur 5: Andel lokale offentlige driftsutgifter i prosent av BNP for EU-landene, Island, Sveits og Norge i 2001

Slike beregninger er vanskelige å lage: de påvirkes blant annet av om lokalforvaltningen har ansvar for trygdeutgifter, som i Danmark, og systemer for utgiftsdeling mellom stat og kommuner, for eksempel i utdanningssektoren. De gir imidlertid en indikasjon på lokalforvaltningens størrelse. I Norge er det vanlig å tro og hevde at lokalforvaltningen relativt sett bruker en svært høy andel av brutto nasjonalprodukt i forhold til andre land. Denne oversikten viser at det ikke er tilfelle. Ser vi det i forhold til samlet brutto nasjonalprodukt er andelen omtrent på gjennomsnittsnivået for disse landene. Ser vi det i forhold til «Fastlands Norges BNP» (og holder verdiskapning i forbindelse med olje og gass og skipsfart utenom), så ligger lokalforvaltningens andel på om lag samme nivå som Finland, men vesentlig lavere enn i Sverige og Danmark. Dette er imidlertid tall fra 2001. I 2002 ble sykehus og spesialisthelsetjenesten i Norge overført fra regionalforvaltningen til staten. Med dagens ansvarsdeling er kommunesektorens utgifter i prosentandel av BNP 2/3 prosentpoeng lavere. Dette betyr at i forhold til Fastlands-Norges BNP disponerer lokal og regionalforvaltningen i Norge i dag en ressursandel som ligger så vidt over gjennomsnittet for disse europeiske landene. I forhold til samlet BNP ligger Norge omtrent på gjennomsnittet. De som har størst andel offentlige utgifter som prosentandel av BNP, er de andre nordiske landene.

Kommunalt konsum defineres som kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til personale og kjøp av varer og tjenester og kapitalslit, fratrukket det forbrukerne betaler direkte for tjenestene i form av gebyrer, avgifter og priser. Utgifter som er inntektsoverføringer til private personer, er holdt utenom. Kommunalt konsum brukes som mål på omfanget av kommunalt fellesforbruk i nasjonalregnskapene. For å belyse dette forholdet bedre viser figur 6 hvilken andel kommunalt konsum utgjør av BNP i Sverige, Finland, Danmark og Norge. Dette er gjort fordi disse nordiske landene hadde svært lik ansvarsdeling for offentlige oppgaver mellom stat og kommunesektor før sykehusreformen ble gjennomført i Norge. Både i forhold til Fastlands-Norges BNP og særlig i forhold til samlet BNP, så er andelene i Norge betydelig lavere enn i Danmark og Sverige. Dette har vært et nesten underslått faktum i den norske debatten om lokalforvaltningen.

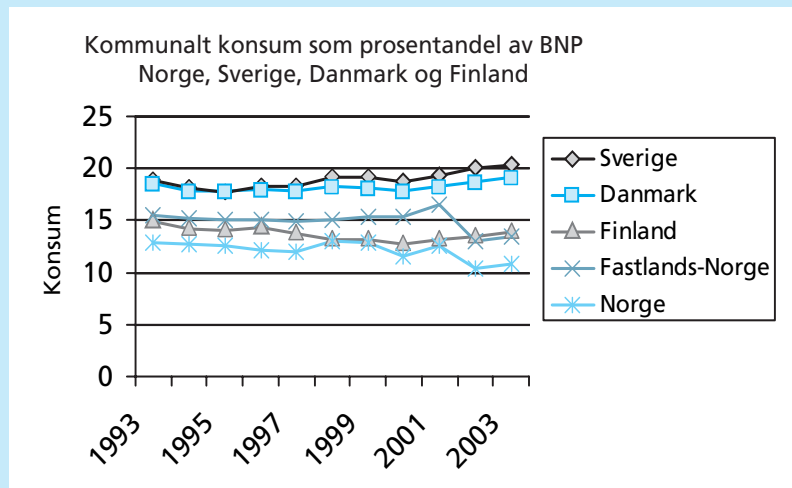
I Norge og Finland er ressursbruken mer lik. Det er kanskje grunn til å merke seg at Sverige og Danmark har relativt store kommuner målt etter innbyggertall per kommune. Danmark har hatt gjennomsnittsstørrelse på 20000 og Sverige har gjennomsnittsstørrelse på 30000. Kommunestørrelsene i Finland og Norge er ganske like og vesentlig mindre, ca. 10000 innbyggere i gjennomsnitt per kommune.

Figur 7 viser den prosentandel av landets samlede sysselsetting som kommunesektoren i Norge disponerer sammenlignet med Sverige. I Norge utgjør kommunal sysselsettingen under 20 prosent, mens Sverige har hatt over 24 prosent. Dette er tall før sykehusreformen, da ansvarsfordelingen når det gjelder offentlige oppgaver, var relativ lik i Sverige og Norge. I dag er sysselsettingsandelen for kommuneforvaltningen i Sverige 23 prosent, mens den i Norge er vel 16 prosent.

Utviklingen av lokalsamfunnene styres i større grad av investeringsaktiviteter enn drift. Figur 8 viser den andel av BNP som de lokale investeringer utgjør i de ulike land.

På en slik oversikt for 2001 ligger Norge relativt høyt i forhold til de andre nordiske land. Sannsynligvis har det sammenheng med den store utbygging av omsorgsboliger og sykehjem som da var under gjennomføring. For øvrig er den store andelen som slike investeringer utgjør i de østeuropeiske land og Irland, Portugal og Spania, interessant. Her foregår det nå en rask utbygging av infrastruktur og velferdstjenester for å nå de nivåer som flere av de andre landene allerede har.

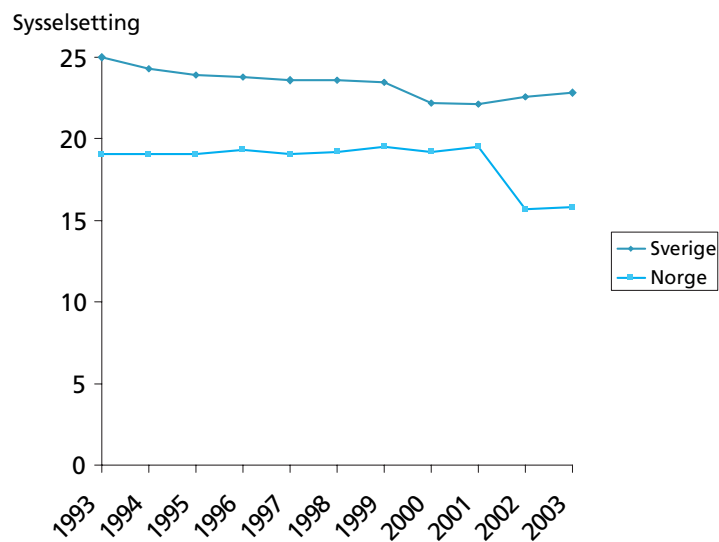
Lokal- og regionalforvaltning i europeiske land – struktur, oppgaver og finansiering



Kilde: Nasjonalregnskap Norge, Sverige, Danmark og Finland.

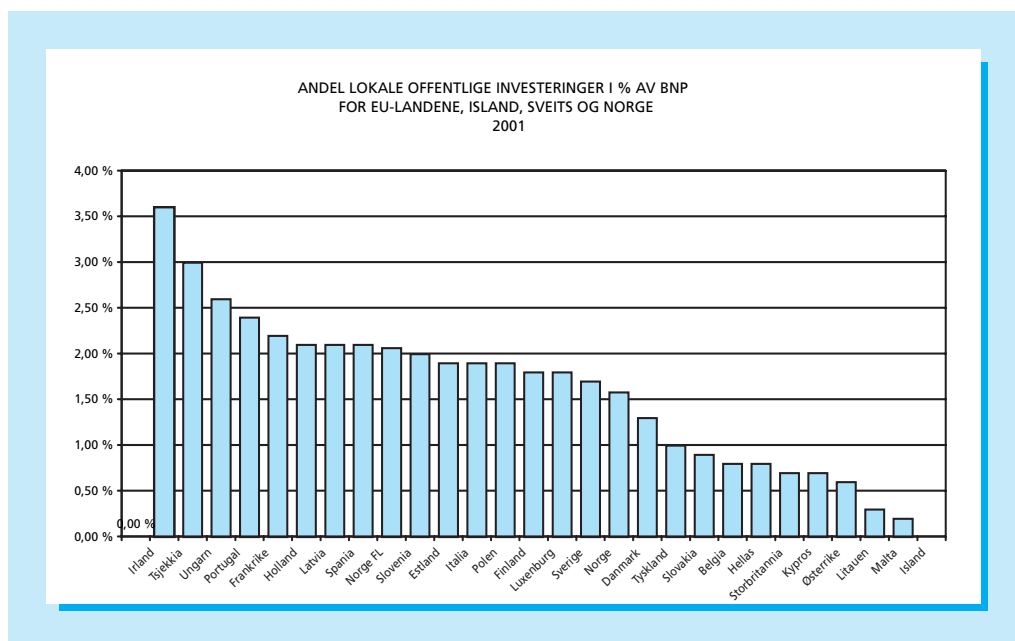
Figur 6: Kommunalt konsum som prosentandel av BNP. Norge, Sverige, Danmark og Finland

Syssetting i kommuneforvaltningen som prosentandel av samlet
syssetting (årsverk)



Kilde: Nasjonalregnskap Sverige og Norge

Figur 7: Syssetting i kommuneforvaltningen som prosentandel av samlet syssetting (årsverk)



Figur 8: Andel lokale offentlige investeringer i prosent av BNP for EU-landene, Island, Sveits og Norge i 2001

4.3 Finansieringssystemer og -kilder for kommunal og regional forvaltning i europeiske land

En vellykket lokal- og regionalforvaltning er avhengig av at det foreligger vel fungerende finansieringssystemer for den. Finansiering, ansvarsområder og struktur må henge godt sammen. Systemene som er utviklet og valgt for å finansiere lokal- og regionalforvaltningen, varierer mye fra land til land. I dette avsnittet gir vi en kortfattet oversikt over hovedstrukturene.

Finansieringskildene, som lokal- og regionalforvaltningen bruker, kan deles inn i følgende hovedgrupper:

- 1 Avgifter, gebyrer og salgsinntekter fra kommunale tjenester. Dette er betaling for konkrete kommunale tjenester eller ytelser som den enkelte innbygger kjøper.
- 2 Skatteinntekter som lokalforvaltningen selv skriver ut og bestemmer over.
- 3 Skatteinntekter som utgjør en andel av skatter som staten eller sentrale myndigheter skriver ut og bestemmer over.
- 4 Tilskudd fra staten. Dette er inntekter som bevilges over statens budsjetter. Dette kan være bevilgninger til den enkelte lokalforvaltning som den fritt bestemmer over eller

Lokal- og regionalforvaltning i europeiske land – struktur, oppgaver og finansiering

som går til konkrete tjenester eller ytelser som ivaretas av lokalforvaltningen på vegne av staten eller i samarbeid med staten.

- 5 Andre inntekter er en samlegruppe. De viktigste er renteinntekter, aksjeutbytte og overskudd fra forretningsvirksomhet lokalforvaltningen kan drive.

Det kan være glidende overganger mellom disse inntektskildene. For eksempel er det vanligvis nasjonale regler for den kommunale skatteutskrivning og nær kobling mellom kommunale og statlige skatter. Det kan også være nære sammenhenger mellom de andeler av felles nasjonale skatter som kommunen/regionen mottar og statlige tilskudd som bevilges over statsbudsjettene. Dette kapitlet gir en kortfattet oversikt over det kommunale og regionale finansieringssystem i EU-landene samt Island, Sveits og Norge.

Inntekter fra direkte **betaling for offentlige serviceytelser** brukes i alle disse landene og er blitt en viktig inntektskilde. De vanligste tjenestene det betales for, er som i Norge: vannforsyning og avløp, renovasjon, kollektiv transport, kultur, teatre, bibliotek, kinoer o.l., og helse og sosialtjenester. Det er for kommunene disse inntektene er viktigst. Det varierer fra land til land hvor stor frihet kommunene har til å fastsette disse prisene og avgiftene.

Systemer for **skatteinntekter som kommunene selv kan bestemme over**, varierer fra land til land. Det er tre hovedtyper slike skatter:

- 1 eiendomsskatt
- 2 skatt på næringsvirksomhet
- 3 personlig inntektsskatt

Den mest utbredte kommunale skatt er **eiendomsskatten**. Med unntak av Sverige og Malta har alle disse landene en kommunal eiendomsskatt. I en del land tilfaller også deler av eiendomsskatten regionene. Et av problemene med eiendomsskatt er hvordan beregningsgrunnlaget eller takstene på eiendommene skal fastsettes. Vanligvis har lokale myndigheter adgang til å frita eller redusere denne type skatter innenfor lovmessige rammer.

Ofte er eiendomsskatten den viktigste skatt som de lokale myndigheter selv bestemmer over (Spania, Estland, Irland, Latvia, Litauen, Polen, Storbritannia og Slovenia). Det gjelder for øvrig også for norske kommuner siden inntektsskatt fra personer og bedrifter fastsettes av staten. Det betyr likevel ikke at eiendomsskatten utgjør en stor andel av kommunenes eller regionenes inntekter.

Den andre skatt som kommunene kan bestemme over, er **skatt på næringsvirksomhet**. Den finnes i elleve EU-land: Tyskland, Østerrike, Kypros, Danmark, Spania, Frankrike, Ungarn, Irland, Italia, Luxemburg og Portugal. Beregningsgrunnlaget kan

varierte fra land til land. I Østerrike og Italia skjer beregningene på basis av lønnsutbetalinger, i Ungarn etter antall ansatte, i Danmark og Island etter skattemessig verdi av fast eiendom, i Frankrike etter verdi av produksjonsutstyr, i Tyskland, Italia, Luxemburg, Portugal og Ungarn etter bedriftens inntjening. Inntektene fra slike skatter utgjør stort sett større inntekter for kommunene i de land som har slike skatter, enn eiendomsskatten.

Lokal skatt på personinntekter, hvor kommunene selv bestemmer skattesatser, har relativt liten utbredelse i disse landene. Stort sett er den en statlig skatt. I de landene der en har slike skatter, er de imidlertid den helt dominerende inntektskilde. Dette gjelder først og fremst de nordiske land Island, Sverige, Danmark og Finland. Slike skatter er dessuten viktige i Sveits og Belgia. Norge representerer her et unntak i forhold til nordisk kommunefinansiering ved at det er staten alene som bestemmer den andel av den samlede personskatten som kommunene får.

I tillegg til disse viktige skatter finnes et vell av lokale skatter som hundeavgifter, skatt/avgift på handel med fast eiendom, turistskatter, skatt på alkohol og tobakk, bilskatter osv. Vi hadde også slike skatter i Norge tidligere, og det er ikke lenge siden hundeskatten ble avvirket. Skatt/avgifter på alkohol i Norge ble innført og utviklet av de norske kommunene. Det fantes faktisk en egen lov for dette – lov om samlag. Inntektene fra disse alkoholavgiftene gikk til det som ble definert som forebyggende tiltak mot alkoholens skadevirkninger. Det var for eksempel, slike inntekter som gjorde at bykommunene i Norge rundt 1900 bygde en rekke flotte turnhaller. Da staten innførte forbud mot alkohol i 1916, falt disse avgiftene bort. Forbudet ble opphevet i 1924. Da innførte staten vinmonopolet og staten tok selv inntektene fra disse skattene. Koblingen mot finansiering av forebyggende virksomhet ble raskt avvirket og inntektene ble i stedet en viktig fiskal inntekt for staten. Det vil si at den ble ikke lenger øremerket til forebyggende tiltak, men i stedet en viktig inntektskilde for å saldere statsbudsjettet.

De viktigste skatteinntektene for de fleste land, som ikke har egen kommunal inntektskatt på personer, er at staten gir kommunene og regionene en **fast andel av de statlige skatter**. Slik fordeling kan omfatte flere statlige skattetyper, som inntektsskatt, aksjeselskapsbeskatning, merverdiavgift, bilavgifter, drivstoffavgifter og alkohol og tobakksavgifter. Fordeling mellom forvaltningsnivåene gjelder vanligvis fra en til fire skatter. Unntaket er Østerrike, hvor hele 14 statsskatter er gjenstand for fordeling. Den prosentandel av slike skatter som kommunene/regionene mottar, ligger vanligvis fast over lengre perioder og endres når oppgavefordelingen mellom stat og kommuner endres. I Østerrike er disse fordelingsprosentene en viktig del av konsultasjonsordningen mellom stat og kommuner. Et viktig diskusjonstema mellom stat, kommuner og regioner er også hvilke skattetyper som skal fordeles mellom forvaltningsnivåene.

Lokal- og regionalforvaltning i europeiske land – struktur, oppgaver og finansiering

De andeler av statsskatter lokal- og regionalforvaltningen mottar, fordeles til de enkelte kommuner og regioner etter ulike kriterier. Dels kan de bestemmes av de skatteinntekter som kommer fra kommunen/regionen, dels fordeles de etter behovskriterier. På mange måter kan en si at den kommunale inntektsskatt i Norge utgjør en del av de skatter staten skriver ut, og at den største inntektskilden for kommunene i Norge kommer gjennom et slikt system. Det som er særpregnet for Norge, er at staten siden 1990 fritt har variert fordelingsprosenten mellom forvaltningsnivåene uten å konsultere kommunene. Før 1990 var fordelingsprosentene faste over lange perioder.

I noen land i Europa har tendensen vært å redusere den andel av de statlige skatteinntekter kommunene mottar. Staten erstatter så dette inntektsbortfallet gjennom direkte tilskudd til kommunene, som bevilges over statsbudsjettet. Dette har skjedd i Estland, Finland, Litauen og Slovakia. En kan godt si at dette også har vært et hovedtrekk i omleggingen av inntektssystemet for kommunene i Norge. Skatteandelen er blitt redusert, mens tilskuddsandelen over statsbudsjettet har økt.

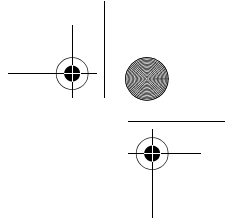
I blant annet Spania har det motsatte skjedd. Der er tilskuddet spesielt til selvstyrte provinser blitt redusert, mens de skattemessige andeler er blitt økt. I de fleste land er skattemessige andeler relativt stabile over lengre perioder, og forhandles på ny i forbindelse med endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Fordelen for kommunene med slike systemer, sammenlignet med tilskudd fra staten bevilget over statsbudsjettet, er flere:

- 1 Det blir ikke like lett å bruke kommunesektoren som salderingspost på statsbudsjettet.
- 2 Kommunesektoren fremstår ikke som drevet av statsstøtte.
- 3 Kommunesektorens inntekter utvikler seg i takt med statens inntekter og verdiskapningen i samfunnet.

Den siste hovedgruppe inntekter for kommunene er **direkte tilskudd fra staten** over statens budsjetter. Det er to hovedgrupper tilskudd:

- 1 Generelle tilskudd som går til finansiering av kommunenes samlede virksomhet.
- 2 Formålsbestemte tilskudd som har som utgangspunkt finansiering av spesifikke områder. En del av de formålsbestemte tilskudd er øremerket, dvs. de er bundet til å anvendes til formålet.

De fleste land bruker både generelle og formålsbestemte tilskudd. I de fleste land er de generelle tilskuddene størst. Det er i tillegg vanlig at landene har særskilte tilskudd til lokale administrative enheter som har alvorlige økonomiske problemer.



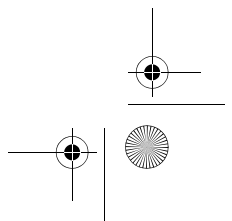
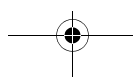
De generelle tilskuddene er stort sett kriteriebasert; det vil si at tildelingen skjer ut fra behovene for tilskudd i de enkelte kommuner/regioner. Anvendte kriterier er knyttet til innbyggertall og aldersfordeling, skattegrunnlag, areal, infrastrukturens omfang – lengde av veinett eller ledningsnett til vannforsyning, og lignende.

Finansieringen av de generelle tilskuddene skjer i en del land ved en kombinasjon av statlige bevilgninger og lokale skatteinntekter ved at skatterike kommuner må overføre en del av sine inntekter til utjevningsfond for kommunene. Slik er systemet i for eksempel Danmark og Sverige.

Flere av landene har også faste mekanismer som bestemmer hvordan de samlede generelle tilskudd fra staten skal utvikle seg. Det tas normalt høyde for størrelser som:

- inflasjon/prisstigning
- utvikling i lønnsnivå
- nivået på statens skatteinntekter
- statens inntekter og utgifter

Det viktigste skillet mellom ordningen for generelt tilskudd til kommunene i Norge og i øvrige europeiske land er at faste kriterier, som er med på å bestemme den samlede størrelse av de generelle tilskudd, er så godt som fraværende hos oss. Det norske kriteriesystemet bestemmer kun hvordan det samlede generelle tilskudd, som staten velger å bevilge, skal fordeles. I andre land er det vanlig også å ha faste kriterier som sikrer at samlet bevilgning øker i takt med kostnads- og inntektsutviklingen.





Kapittel 5

Målsettinger og hovedelementer i et kommunalt inntektssystem

5.1 Hovedmålsettinger

Målsettingene for det kommunale inntektssystemet er knyttet til fire hovedforhold:

- 1 Sikre effektiv og hensiktsmessig finansiering av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet
- 2 Sikre ønsket utjevning av skatteinntekter mellom den enkelte kommune og fylkeskommune
- 3 Sikre økonomisk grunnlag for likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner og fylkeskommuner gjennom kostnadsutjevning
- 4 Ivareta andre særlige forhold:
 - Sikre gjennomføring av nasjonale minimumsstandarder for tjenester kommuneforvaltningen yter
 - Bidra til ønsket distriktsutbygging / regional utvikling

Hovedmålsettingen for et kommunalt inntektssystem må selvsagt være å skaffe kommunene og fylkeskommunene en tilstrekkelig og hensiktsmessig finansiering. Et regjeringsoppnevnt utvalg har de siste to år arbeidet med å evaluere og reformere kommunenes og fylkeskommunenes inntektssystem. De avga sin utredning i oktober 2005.⁵ Målsettingene, slik «Inntektssystemutvalget» formulerer dem, er imidlertid mer begrenset. De formulerer sin hovedmålsetting for det de betegner som inntektssystemet som:

Inntektssystemet skal ivareta flere, og ofte motstridende målsettinger. Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

5 NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Om inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner.* Borgeutvalget.

Utvalgets utredning, vurderinger og siktemål er med andre ord problemstillinger knyttet til fordeling av inntekter mellom kommunene og ikke det som bør være første hovedmålsetting for et kommunalt inntektssystem: hvordan sikre tilstrekkelig og hensiktsmessig finansiering av de oppgaver lokalforvaltningen har i henhold til behov, mål og standardkrav til de tiltak og tjenester som skal ytes. Denne type problemstillinger er bortimot fraværende i dette utvalgets vurderinger og utredninger og har vært så godt som fraværende også i de siste foregående utvalgs vurderinger av samme tema. Utredningene har mer preg av å være partielle analyser av enkeltelementer i et kommunalt inntektssystem uten å bli satt i sammenheng med de øvrige deler av systemet. Dermed er helhetsvurderinger av hva som er et hensiktsmessig og godt inntektssystem, langt på vei fraværende i de endringer som er gjennomført i inntektssystemet for den norske lokalforvaltningen i de siste 15–20 år. Dette er en fundamental svakhet ved disse utredningene, og det kan nesten virke som om en har ønsket å unngå helhetsvurderinger. I så måte står de i skarp kontrast til de utredninger som ble gjennomført i perioden 1975–85, der nettopp helhetstenkning om offentlig sektor var grunnlaget for det omfattende utredningsarbeid som pågikk.

Det siste utvalget benevnes som «Inntektssystemutvalget». Dette er en misvisende benevnelse. Det er nemlig i all hovedsak en utredning som først og fremst har som målsetting å vurdere systemet for statstilskudd til kommunene og fylkeskommunene. I denne boken er siktemålet videre. Her er i første rekke forsøkt å vurdere hvordan et samlet inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene bør være og hvordan skatt, statstilskudd og utjevningssystemer bør utformes i et slikt samlet system.

5.2 Kommunesektorens inntektsgrunnlag – egeninntekter og inntekter fra staten

Samlede inntekter i forhold til BNP

Kommunene og fylkeskommunene må ha et inntektsgrunnlag som setter dem i stand til å ivareta de oppgaver de har ansvaret for. Når kommunesektorens inntektsutvikling beskrives gjøres det stort sett i nominelle tall. Men det er vanskelig å vurdere slike tall i forhold til behovs- og kostnadsutvikling. Derfor er det alltid betydelig «støy» om hva som reelt ligger i de inntektstall som presenteres og de er vanskelige å forstå. Dette kan illustreres ved følgende omtale i Nasjonalbudsjettet for 2003:

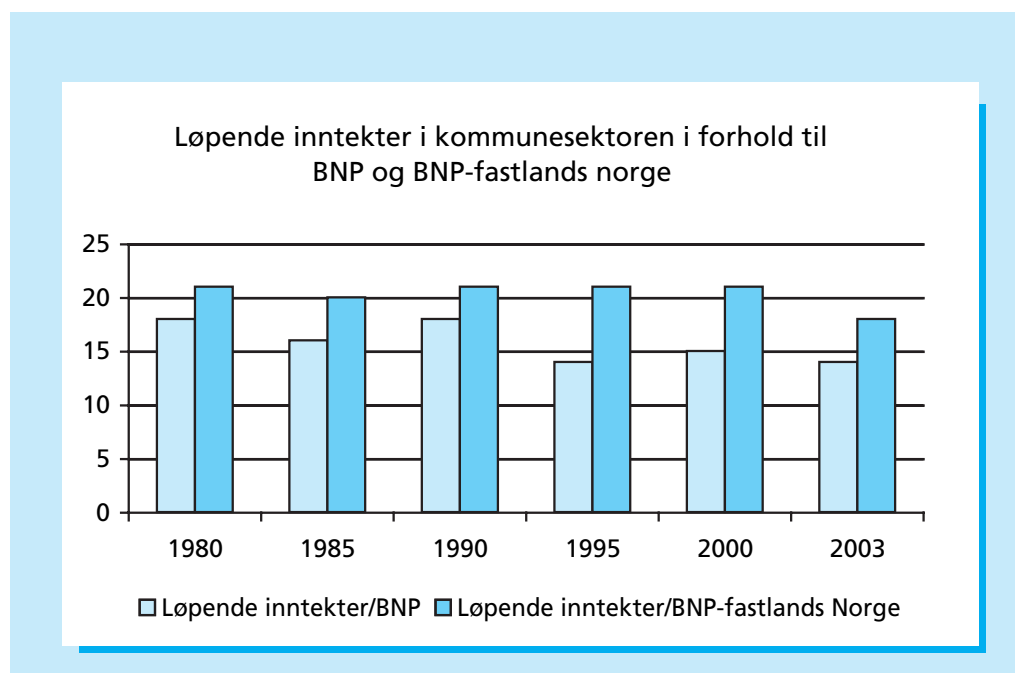
Budsjettoplegget i denne meldingen innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2002 til 2003 på om lag 2,6 mrd. kroner, eller vel 1 ¼ pst., når veksten regnes fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2002 som ble lagt til grunn i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2003 og Revidert Nasjonalbudsjett for 2002. Når det tas hensyn til de oppjusterte inntektsanslagene for 2002, innebærer oplegget en reell økning i inntektene på omlag ¾ pst. fra 2002 til 2003, eller om lag 1,6 mrd. kroner, regnet i forhold til anslag på regnskap. Kommune-

Målsettinger og hovedelementer i et kommunalt inntektssystem

opplegget innebærer videre en reell vekst i de frie inntektene på 500 mill. kroner fra 2002 til 2003, eller vel $\frac{1}{4}$ pst., regnet i forhold til det inntektsnivået som ble lagt til grunn i Revidert Nasjonalbudsjett 2002. Regnet i forhold til anslag på regnskap, som tar hensyn til oppjustering av skatteinntektene 2002 på om lag 1 mrd. kroner, anslås en reell reduksjon i kommunesektorens frie inntekter på om lag 500 mill. kroner.

Kommunesektorens inntektsutvikling kan ikke sees uavhengig av inntektsutviklingen i nasjonen for øvrig. Skal størrelsen på vår kommuneforvaltning vurderes i forhold til andre land eller vurderes som kostnadselement i nasjonens økonomi, bør inntekter og ressursbruk sees i sammenheng med verdiskapningen i landet. Det vanligste målet for verdiskapningen i et land er bruttonasjonalprodukt, BNP. Dette begrepet har vi valgt å bruke.

Kommunenes utgifter utgjorde i 2003 13 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP), mens fylkeskommunenes utgifter utgjorde 2,4 prosent av BNP. Figur 9 viser hvordan kommunesektorens løpende inntekter har utviklet seg som prosentandel av BNP. I forhold til samlet BNP har kommunesektorens andel sunket fra 18 prosent i 1980 til 14 prosent i 2003. I Norge er det vanlig å sammenligne ressursbruken ikke med samlet BNP eller samlet verdiskapning, men med det som kalles Fastlands-Norges BNP. I dette målet tas ikke med verdiskapning i olje- og gassvirksomhet og utenriks



Kilde: Nasjonalregnskapet

Figur 9: Løpende inntekter i kommunesektoren i forhold til BNP og BNP fastlands-Norge

skipsfart. Fastlands-Norges BNP er vel 20 prosent lavere enn samlet BNP. I forhold til Fastlands-Norges BNP er kommunesektorens inntektsandel mer stabil, 21 prosent i 1980 og samme andel i 2000, mens den som følge av overføring av sykehus og spesialisthelsetjeneste til staten er redusert til 18 prosent i 2003. **Om lag 75–80 prosent av kommunesektorens utgifter er knyttet til helse- og sosialtjenester og undervisnings-, oppvekst og barnehagetjenester. Både som følge av velstandøkning og befolkningsutvikling har det vært en betydelig relativ økning i behov og etterspørsel etter tjenester på disse to områdene. Det er bemerkelsesverdig at det har vært mulig å gjennomføre kommunesektorens oppgaver uten at inntektsandelen av Fastlands-Norges BNP er økt, og med vesentlig redusert andel av samlet BNP.**

Utviklingen av kommunesektorens inntektskilder

De kommunale inntekter kan deles i tre hovedgrupper:

- skatteinntekter
- statstilskudd
- andre inntekter

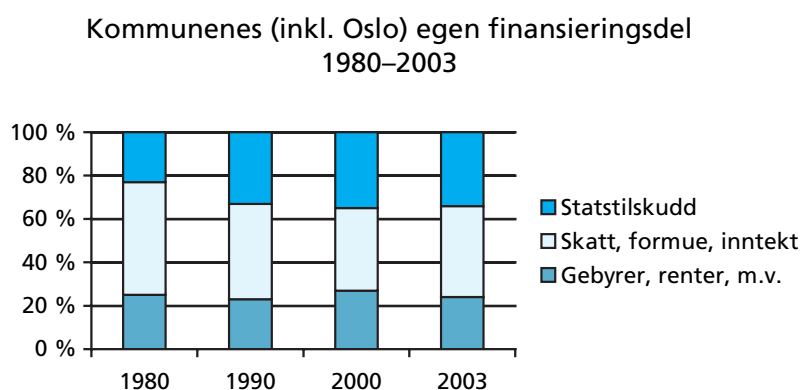
Skatteinntektene er hovedfinansieringskilden i land med kommunalt selvstyre der kommuneforvaltningen har et omfattende ansvar for velferdstjenestene. Statstilskudd er bevilgninger over statsbudsjettet som tilskudd til kommuner. Andre inntekter er en samlegruppe, der de viktigste inntektskilder er avgifter/gebyrer og andre inntekter ved salg av kommunale tjenester. Eiendomsskatt, som er gebyr på eiendom, er også tatt med i denne gruppen. Resten av «andre inntekter» utgjøres av leieinntekter, renteinntekter og lignende.

De kommunale utgifter dekkes dels av inntekter som kan betraktes som kommunens egne inntekter, dels gjennom tilskudd fra staten ved bevilgninger over stats- og trygdebudsjettet. Dess høyere kommunene og fylkeskommunenes egne inntekter er, dess lavere vil behovet for statstilskudd være. Figur 10 viser hvordan fordelingen av inntektene fra statstilskudd, skatteinntekter og avgifter/gebyrer mv. har utviklet seg for kommunene, mens figur 11 viser tilsvarende andeler for fylkeskommunene.

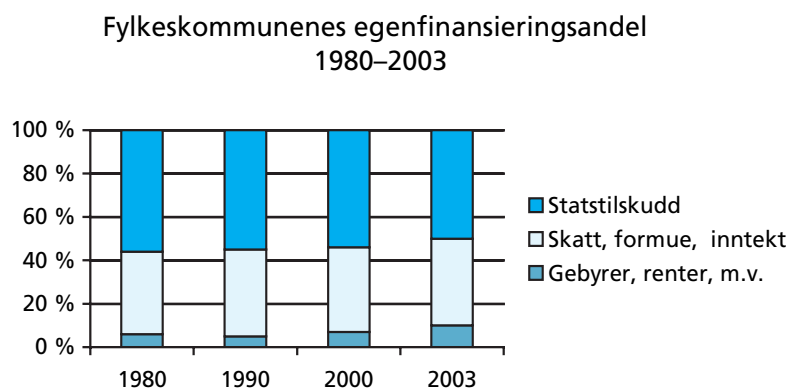
Tallene i figur 10 viser at andelen egeninntekter er vesentlig redusert for kommunene. Dette skyldes at andelen skatteinntekter er kraftig redusert. Noe er kompensert ved at andre egne inntekter som avgifter og gebyrer mv. har økt. **De norske kommunene er likevel blitt mer avhengig av direkte bevilgninger over statsbudsjettet. Dette er faktisk den viktigste effekten av det nye inntektssystemet som er utviklet på 1980–1990-tallet. I utredningene om nytt inntektssystem er denne effekten knapt kommentert og overhodet ikke vurdert.**

Målsettinger og hovedelementer i et kommunalt inntektssystem

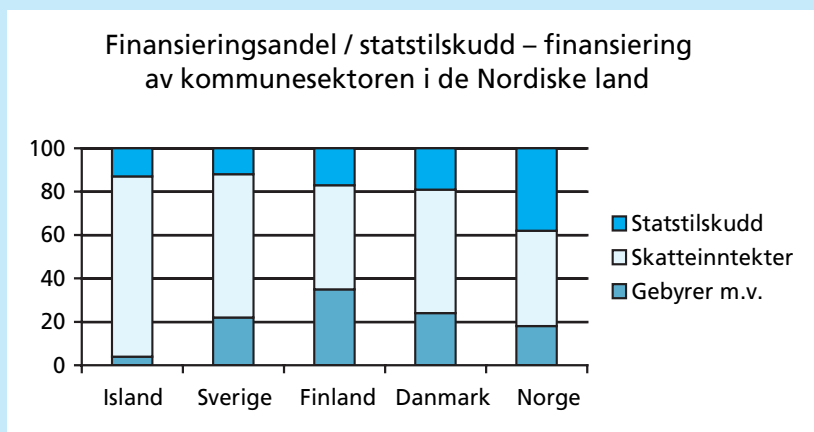
Fylkeskommunen, før reformen i 1976, hadde preg av å være et samarbeidsorgan mellom på den ene siden kommunene i et fylke og på den andre siden staten. Den har derfor alltid hatt delt statlig og lokalt basert finansiering. Figur 11 viser at dette er videreført etter at fylkeskommunene ble frikopleet fra kommunene og staten og etablert som selvstendig forvaltningsnivå. Statstilskuddsandelen (størstedelen var tilskudd fra folketrygden) har utgjort mellom 55 og 60 prosent. Den ble noe redusert etter at fylkeshelse-tjenestene ble statlige i 2003.



Figur 10: Kommunenes (inkl. Oslo) egen finansieringsdel 1980-2003



Figur 11: Fylkeskommunenes egenfinansieringsandel 1980-2003



Kilde: *Nasjonalregnskap Island, Sverige, Finland, Danmark og Norge*

Figur 12: *Finansieringsandel/statstilskudd – finansiering av kommunesektoren i de nordiske land*

Den mest markante forskjellen på inntektssystemet for den norske kommunesektoren sammenlignet med systemene i de andre nordiske land er andelen egenfinansiering. I figur 12 er fordelingen av inntektene på statstilskudd, skatteinntekter og avgifter/gebyrer mv. for den norske kommunesektoren sammenlignet med tilsvarende tall for de andre nordiske land. Høyeste egenandel har den islandske og svenske kommuneforvaltning med over 85 prosent, Danmark og Finland har ca. 80 prosent. Norge ligger betydelig lavere med bare vel 60 prosent.

I tillegg har kommunesektoren i alle de øvrige nordiske land større kontroll over skatteinntektene. I Norge er det staten alene som fastsetter skattesats, og den kobler skatteinntektene fast til systemet for statlige rammetilskudd. Kommuneskatten, slik den fungerer i Norge i dag, er fortsatt formelt sett en kommunal skatt, men reelt har staten gjort den til en statlig skatt. Staten har håndtert den som den vil i de to siste tiår. Figur 13 viser hvordan den kommunale skattøren er endret av Stortinget i perioden 1992 til 2004, fra 10,75 prosent til 13,5 prosent.

Hovedkonklusjonen er derfor at den norske kommunesektorens egeninntektsandel er blitt kraftig redusert. Etter innføringen av det nye inntektssystemet er kommunene blitt mer og mer avhengig av bevilgninger over statsbudsjettet i form av statstilskudd. Dette står i skarp kontrast til systemene i de øvrige nordiske land hvor kommunesektoren har en mer stabil og høyere andel egeninntekter.

Målsettinger og hovedelementer i et kommunalt inntektssystem

Kommunalt skattøre på alminnelig inntekt for personlige skatteyttere													
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kommuner	13,50	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20
Fylkeskommuner	7,50	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	2,34	2,60
Kommuneforvaltning	21,00	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80
Fellesskatt	7,00	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

Figur 13

Dette kunne hatt en forklaring dersom den norske kommunesektoren disponerte en større andel av verdiskapningen enn i de andre nordiske land. Da ville det være behov for å trekke den sterkere inn i den makroøkonomiske styring. Men det er det motsatte som er tilfelle, jf. figur 6 i delkapittel 2.3. Dette viser at de offentlige inntekter i Norge er blitt langt mer sentralisert enn i de øvrige nordiske land. Den norske kommunesektoren er i større grad avhengig av direkte bevilgning over statsbudsjettet. Det er også klare indikasjoner på at kommunesektorens avhengighet av statlige bevilgninger har bidratt til at sektoren er blitt salderingsposten i den offentlige økonomi. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7.

Den inntekt kommunene selv reelt bestemmer fullt ut – avgifter, gebyrer og andre inntekter – har økt sin andel av de samlede inntekter fra ca. 12 prosent i 1980 til 20 prosent i 2000. Samtidig har statlig bestemte inntekter – statstilskudd og skatteinntekter – ssamlet redusert sin andel fra 88 til 80 prosent. **Dette betyr at inntekter staten bestemmer har redusert sin prosentandel av BNP fra ca. 19 prosent i 1980 til under 17 prosent i 2000. Dermed tvinges kommunene til å øke avgifter og gebyrer og andre egne inntekter for å dekke fellesoppgavene. Disse inntektene går imidlertid ikke til å bedre kommunale tjenester eller den kommunale økonomi. De kompenseres for lavere vekst i de inntekter staten fastsetter for kommunene.**

5.3 Inntektsutjevning

Siden det er store og systematiske variasjoner i inntektsnivået kommunene i mellom, noe som igjen er grunnlaget for kommunale skatteinntekter, er det i et system med kommunale skatter som hovedinntektskilde nødvendig med skatteutjevning, om kommunene skal ha likeverdige muligheter til å yte tjenester.

Det er to hovedteknikker som kan brukes for å foreta inntektsutjevning:

- Å utjevne innenfor de samlede kommunale skatteinntekter, jf. figur 14.
- Å utjevne ved å yte bevilgninger over statsbudsjettet som ekstra statstilskudd, som hever alle kommuner opp til et minimumsnivå, mens de kommuner som har høyere inntekter enn et maksimalt nivå, trekkes, jf. figur 15.

Begge systemene eller kombinasjoner av systemene kan brukes og har blitt brukt til å foreta inntektsutjevning. Den vesentligste forskjell er at et system slik det er skissert i figur 15, ikke krever bevilgninger i form av statstilskudd, men representerer en ren omfordeling av inntekter mellom kommuner. Systemet i figur 15 vil kreve direkte bevilgninger over statsbudsjettet.

Figur 14 illustrerer systemer med «full» inntektsutjevning. Kommuner med gjennomsnittlige skatteinntekter over landsgjennomsnittet trekkes ned til landsgjennomsnittet, mens kommuner under landsgjennomsnittet trekkes opp til gjennomsnittet. Rundt dette alternativet, som kan benevnes som full inntektsutjevning, kan konstrueres ulike grader av inntektsutjevning. Tradisjonen i Norge har vært å trekke alle kommuner opp til et minimumsnivå; for eksempel 90 prosent av gjennomsnittsnivået, mens kommuner med høyere nivå enn landsgjennomsnittet trekkes for en prosentandel av skatteinntektene over et visst nivå. Dette trekket kan for eksempel være progressivt, dvs. det øker tilsvarende økningen i inntekt over minimumsnivået.

De kommuner som har høyest skatteinntekter per innbygger, ligger ca. 140–150 prosent over landsgjennomsnittet, mens de som har lavest, ligger på 55–60 prosent av gjennomsnittet. Skal kommunene ha likeverdige standarder på tjenestene er det derfor behov for betydelig inntektsutjevning mellom dem.

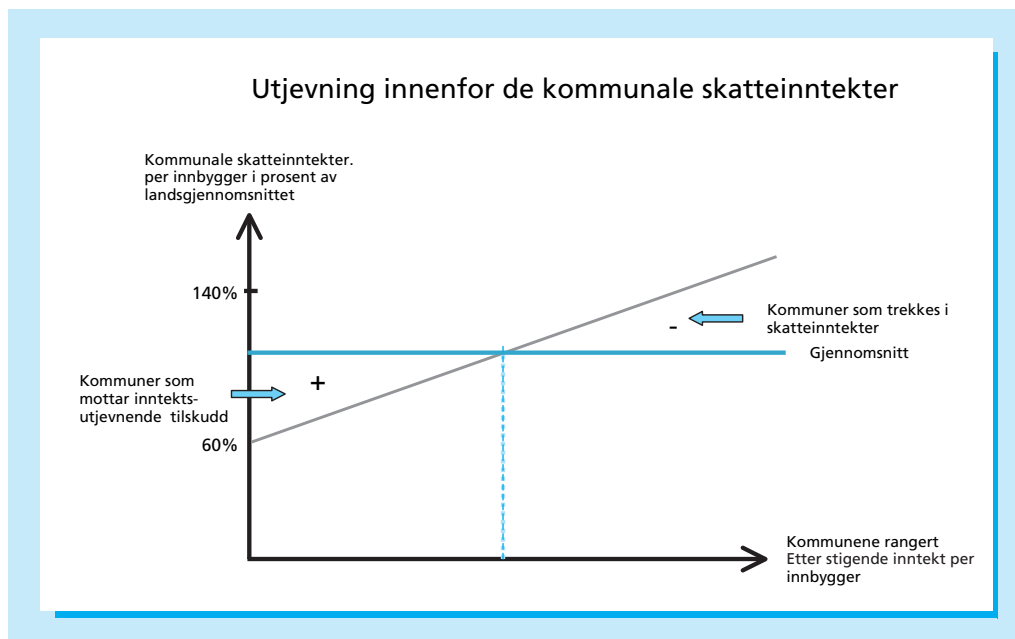
For kommunesektoren sett under ett må det være en fordel å ha et system etter prinsippene i figur 15. Da blir det lett å operere med en kommunal inntektsskatt, inntektsutjevningen krever ikke bevilgninger over statsbudsjettet og inntektsutjevningen kan teknisk sett gjennomføres enkelt og oversiktlig. Politikerne kan ta standpunkt til den grad av inntektsutjevning de ønsker å ha. Et slikt system gir kommunene incentiv til å arbeide for å øke skatteinntektene, fordi en da øker inntektsgrunnet for hele kommunesektoren. Sektoren sett under ett vil derfor ved et slikt system ha incentiver til å sørge for god skatteinnfordring.

I det norske systemet synes det å være bred politisk enighet om å løfte alle kommuner opp til et minimumsnivå, samtidig som det selsvagt drøftes hvor høyt et slikt nivå skal være. Det vanskeligste spørsmålet er hvor mye kommuner, som har over gjennomsnittsnivået, skal trekkes ned. Det er lagt vekt på at kommunene bør ha sterke incentiver til å øke sine skatteinntekter blant annet gjennom en aktiv nærings- og boligpoli-

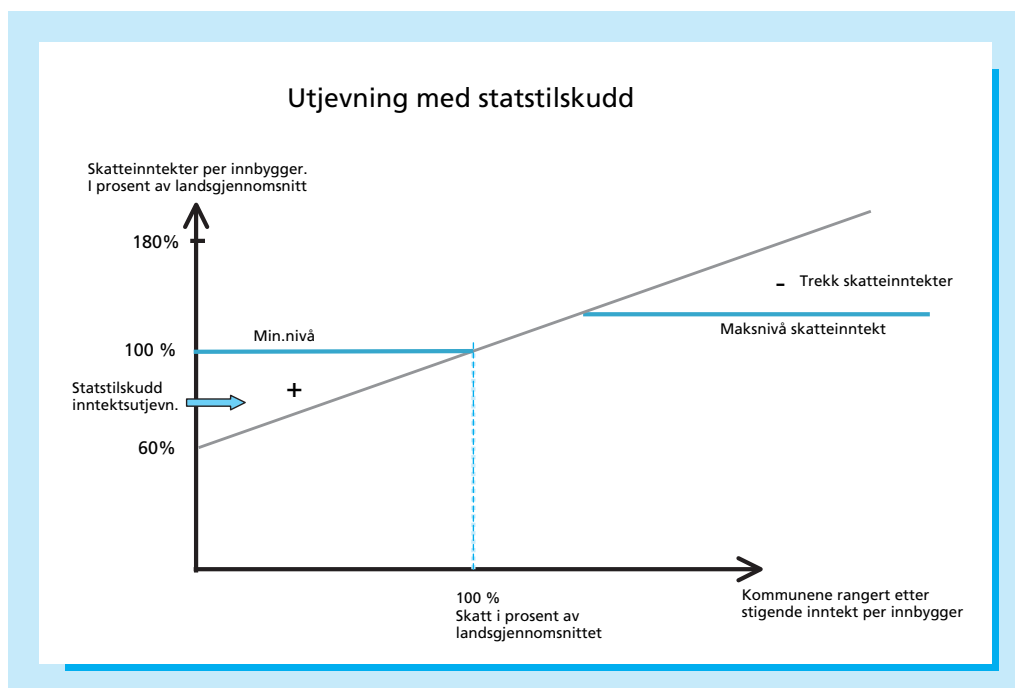
Målsettinger og hovedelementer i et kommunalt inntektssystem

tikk. Graden av inntektsutjevning vil imidlertid i siste instans være et politisk verdspørsmål som bør avgjøres av Stortinget. Inntektssystemets oppgave er å sørge for et teknisk enkelt og oversiktlig system for inntektsutjevning, slik at de politiske myndigheter har god oversikt over den omfordelingen de gjennomfører. Mer generelt vil det være slik at dess høyere andel skatteinntektene utgjør av kommunenes inntekter, dess større vil behovet være for å utjevne inntektsforskjellene.

Prinsipielt sett er den norske kommuneskatten ikke en ren kommunal skatt. Den har mer preg av å være en del av det samlede systemet for statlige inntektsskatter. Det kommunale element i disse skattene bestemmes av Stortinget alene, som dermed fastsetter den andel av disse skattene som kommunene og fylkeskommunene skal motta. Systemet ligner mye på det systemet en har i flertallet av landene i Europa, med unntak særlig for de andre nordiske land og Sveits. Her er hovedregelen at en har en egen kommunal inntektsskatt som dominerende inntektskilde. En viktig del av den økonomiske diskusjon i de land som ikke har en egen kommunal inntektsskatt er hvordan fordelingsprinsippene for skatteinntekter mellom stat og lokalforvaltning skal være. Hvor stabile skal fordelingsprinsippene være, og hvordan skal de endres? Hvilke skattearter skal være gjenstand for fordeling; Skal for eksempel inntektene for merverdiavgift og bilskatter fordeles? Eller skal de bidra til finansiering av statsbudsjettet, slik at kommunenes andel blir avhengig av direkte bevilgninger i form av statstilskudd?



Figur 14: Utjevning innenfor de kommunale skatteinntekter



Figur 15: Utjevning med statstilskudd

5.4 Kostnadsutjevning

Kostnadene ved å yte kommunale tjenester varierer også betydelig fra kommune til kommune. Årsakene til kostnadsforskjellen kan dels være ulikt behov for tjenester, dels at kostnadene med å yte tjenestene er forskjellig. Ulike behov kan skyldes befolknings-sammensetning; for eksempel vil det i kommuner med relativt mange eldre innbyggere, være større behov for eldreomsorgstiltak enn i andre kommuner. Tilsvarende er det med tjenester til barn, som skoletilbud, barnehager, skolefritidsordningen osv. Det er også behovsindikatorer knyttet til sosialomsorg, rusomsorg, barnevern mv.

Årsaken til at det koster mer å yte enkelte tjenester i noen av kommunene, har særlig sammenheng med bosettingsstruktur. Det er mer kostnadskrevenende å yte for eksempel undervisning, hjemmehjelpstjenester, kollektivtransport og å opprettholde infrastrukturen i spredtbygde enn i tettbygde kommuner. Mange tror at slike kostnadsproblemer løses med kommunesammenslutninger, men det er ikke tilfelle. Bosettingsstrukturen skal i utgangspunktet ikke påvirkes av kommunesammenslutninger. Det er heller ikke formålet med dem. Det er imidlertid mange eksempler på at resultatet av kommunesammenslutninger nettopp blir nedbygging av bosetting i mer spredtbygde strøk selv om det ikke har vært intensjonen.

Målsettinger og hovedelementer i et kommunalt inntektssystem

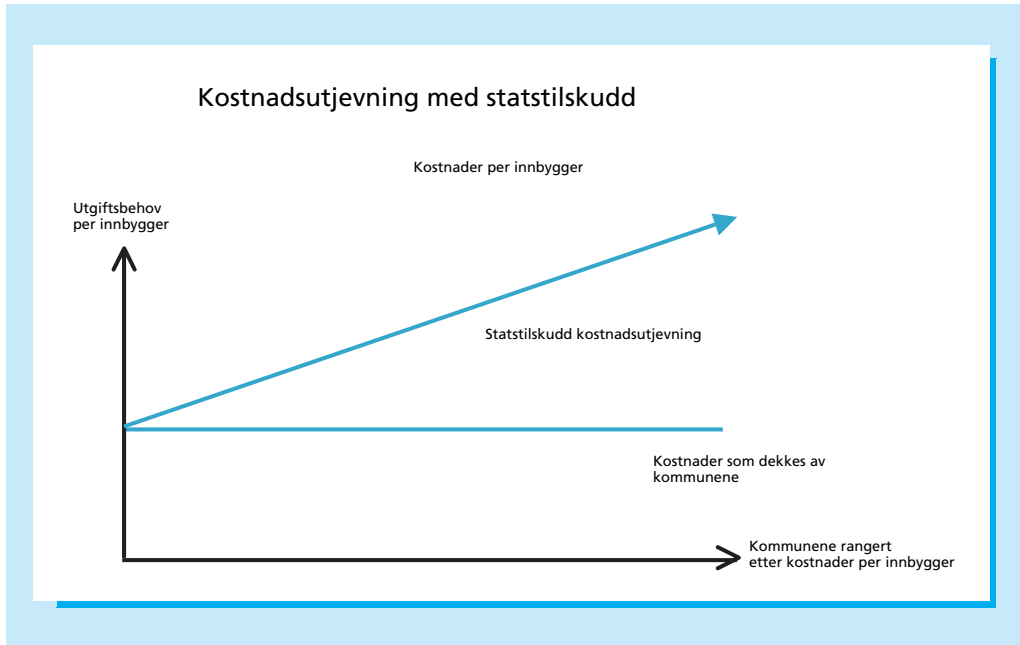
Kostnadsutjevning kan ivaretas ved at det beregnes standard kostnader ut fra faste kriterier for hva det koster å yte tjenester på de aktuelle områder i den enkelte kommune. Med standard kostnader menes at de skal gi uttrykk for hva det koster å yte tjenester i en kommune ut fra mer objektive karakteristika som befolkning, befolkningssammensetning, geografisk struktur, bosettingsstruktur, infrastruktur – særlig veier og transporttjenester – klimaforhold og sosiale forhold. Det kan så foretas utjevning slik at alle kommuner må dekke minimumskostnader, mens det overskytende dekkes av statstilskudd. Dette systemet er illustrert i figur 17.

Kostnadsutjevning kan også ivaretas innenfor rammen av den kommunale inntekts- og formuesskatt. Kommuner som har lavere kostnader enn gjennomsnittet, trekkes for dette i skattegrunnlaget, mens kommuner som har høyere kostnader enn gjennomsnittet tilføres inntekter. Dette systemet er illustrert i figur 18. Fordelen med et slikt system er at det ikke krever bevilgninger over statsbudsjettet for å ivareta kostnadsutjevningen. Den kan dekkes innenfor en høyere kommuneskatt.

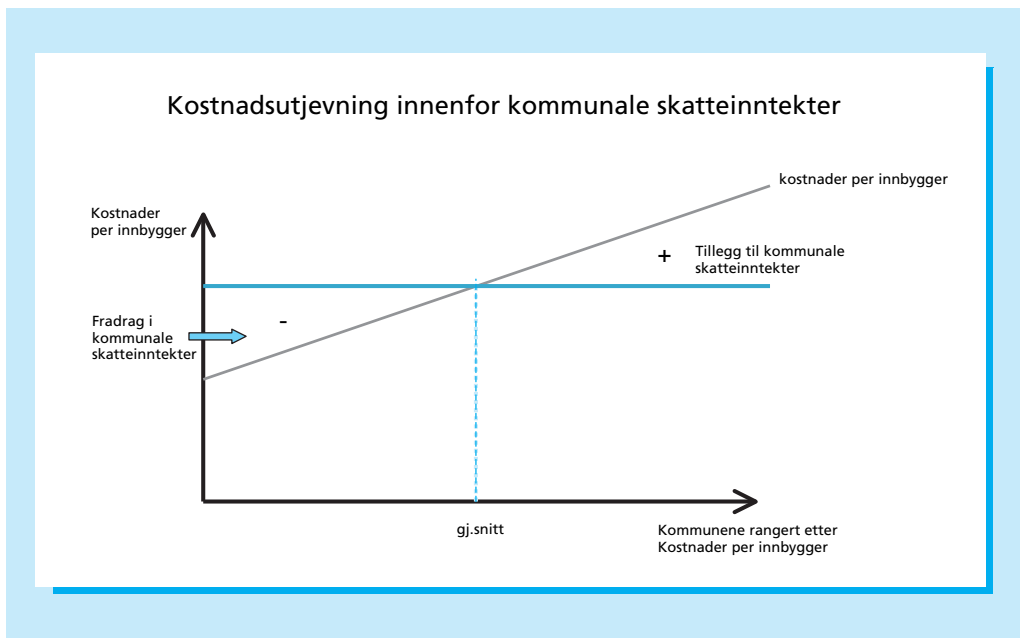
Et viktig poeng med standard kostnader er at de reelle kostnadene godt kan avvike fra standard beregninger, men dersom kostnadene blir høyere, så må de dekkes fullt ut av kommunen selv. Bli kostnadene lavere, så beholder kommunen hele gevinsten. Dermed bryter ikke formålsbestemte tilskudd basert på standard beregninger med kostnadsansvarsprinsippet. De gir samme incentiver til effektiv drift og prioritering i kommunene som generelle rammetilskudd gir. Samtidig kan de konstrueres slik at staten må overholde et kostnadsansvarsprinsipp på de standardkrav og øvrige pålegg de gjør overfor kommuner og fylkeskommuner.

For å kunne gjennomføre kostnadsutjevning både etter det system som er illustrert i figur 17 og det i figur 18, er det nødvendig å vite hvordan kostnadsforskjellene er mellom kommuner. Den mest nærliggende måte å finne ut dette på er, som nevnt, å utarbeide beregninger for hva det koster å yte tjenestene i ulike kommuner og la dette være basis for kostnadsutjevningen. Skal meningsfylt kostnadsutjevning gjennomføres, må det foreligge oversikt over de reelle kostnadsforskjellene. I forbindelse med nytt inntektssystem i Norge har en i stedet for konkrete beregninger av kostnadssammenhenger, som kan forklares, etterprøves og være forståelig for folk flest, basert seg på avanserte økonometriske metoder.

Inntektssystemutvalget benevner dette som statistiske metoder. Disse metodene går ut på å prøve å finne årsakssammenhenger mellom valgte forklaringsfaktorer og kostnadene til kommunale tjenester ved bruk av såkalte regresjonsberegninger. Disse metodene kan i denne sammenheng være vanskelig å bruke, blant annet er det vanskelig å få fram «riktige» årsakssammenhenger i de modeller som brukes. Det er problemer med samvariasjon mellom forklaringsfaktorene. Dermed kan det være vanskelig å tolke resultatene. Bruken av denne typen metoder i stedet for enklere og mer konkrete kostnadsbe-



Figur 17: Kostnadsutjevning med statstilskudd



Figur 18: Kostnadsutjevning innenfor kommunale skatteinntekter

Målsettinger og hovedelementer i et kommunalt inntektssystem

regninger, bidrar til at kostnadsutjevning i Norge i noen grad skjer i «blinde». Det er tvilsomt om de økonometriske metodene alene er egnet til denne oppgaven. En kan ha mistanke om at noen ønsker å prøve ut komplekse metoder, selv om de egner seg dårligere til formålet enn enklere kostnadsberegninger. For noen kan den tekniske kompleksiteten i beregningene gi et inntrykk av at utjevningen er mer objektiv og rettferdig.

Inntektssystemutvalget drøfter om en skal ta utgangspunkt i standardkostnader eller bare statistiske metoder når kostnadsutjevning skal beregnes. De konkluderer med å forkaste standardmetoden og velger å basere seg på rene statistiske estimater. Denne konklusjonen er faglig omstridt. Utvalget underslår det faktum at Norge er relativt alene i dette valget. Både Finland og Sverige bruker standardkostnader som hovedmetode. Den rene statistiske metoden er også brukt i forbindelse med de to forgående utredninger om samme tema (Rattsøutvalgene). Det ble da hevdet bestemt at disse metodene ga «riktigst» resultat. I ettertid kan en konstatere at dette ikke var en riktig konklusjon. I den nye utredningen er det laget nye sammenhenger for å finne effekter av bosettingsstruktur og spredtbygdhet. De nye modellene gir sterkere utslag enn tidligere brukte metoder, som har undervurdert betydningen av spredtbygdhet. Det har også vist seg at andre faktorer, for eksempel urbanitetskriteriet og skilsmissehyppighet ikke har hatt den robusthet som den burde hatt da den brukes som kriterier for å anslå kostnadene ved sosial omsorg. Det er gitt en mer grundig vurdering av disse forholdene i professor Knut Ingar Westerens utredning: *Kommentarer til NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommunen og fylkeskommunene*. Hans utredning er tilgjengelig på nettsiden til Landsdelsutvalget, www.lu.no.

De som i sterkest grad har utredet og vurdert alternativer og har nyansert de syn på kommunesektoren som har vært lagt til grunn for utviklingen av inntektssystemet for de norske kommuner og fylkeskommuner, er professor Knut Ingar Westeren ved Høgskolen i Nord-Trøndelag og dosent Stein Østre ved Høgskolen i Hedmark. Det er nokså symptomatisk at disse forskernes arbeider ikke er med på den litteraturliste som Inntektssystemutvalget har brukt i sin utredning.

De områdene der det er mest aktuelt å gjennomføre kostnadsutjevning, er der det foreligger nasjonale standarder for tjenestetilbudene. Da lar standardkostnader seg lettere beregne. De mest aktuelle områdene er:

- barnehager
- kulturskole
- skolefritidsordninger
- grunnskoleundervisning
- videregående utdanning
- eldreomsorg

- sosialomsorg
- veier
- kollektiv transport

Fordelene med standard beregninger er at de vil gi bedre kunnskap om hva det koster å yte disse tjenester i kommunene. Dette vil også være områder hvor det er nasjonale standarder, og det vil da være mulig å beregne hvordan disse kostnadene endres dersom staten ønsker å endre standardene. Dermed vil det også foreligge beregninger av hva det koster å gjennomføre nasjonale standarder i kommunesektoren. I det finske og svenske systemet for finansiering av kommunene utarbeides slike beregninger som basis for kostnadsutjevningen mellom kommunene.

I Finland dekkes kostnadsutjevning ved bevilgninger over statsbudsjettet (jf. figur 17). De har to områder hvor det ytes kostnadsutjevning:

- helse- og sosialomsorg
- undervisning

I det svenske systemet blir utjevningen ivaretatt innenfor kommunenes eget skatteinntektsgrunnlag (jf. figur 18). Kommuner som har lavere standardkostnader til et utgiftsområde enn gjennomsnittet, trekkes i skatteinntektene, mens kommuner som har høyere kostnader, tilføres tilsvarende midler i skatteinntektene. Det har, som nevnt, den fordel at behovet for særskilte statlige bevilgninger til kostnadsutjevning faller bort. Det svenske systemet har disse virksomhetsområdene som er gjenstand for kostnadsutjevning:

Kommuner

- førskolevirksomhet og skolebarnomsorg
- førskoleklasser og grunnskolen
- videregående opplæring
- eldreomsorg
- individ- og familieomsorg
 - barne- og ungdomsomsorg
 - øvrig virksomhet
- barn og ungdom med utenlandsk bakgrunn
- bebyggelsesstruktur
 - gater og veier
 - byggekostnader
 - oppvarmingskostnader
 - administrasjon, reiser og redningstjeneste
- befolkningsendringer
 - nedgang i folketall de ti siste år

Målsettinger og hovedelementer i et kommunalt inntektssystem

- nedgang i antall elever de tre siste år
- økning i antall skoleelever med mer enn fem prosent de siste fem år
- etterslep av inntektene ved kraftig økning i folketallet

Fylkeskommune

- helse- og «sjukvård»

Delt ansvar

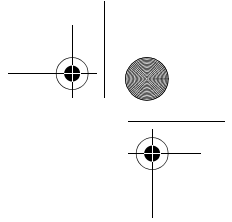
- kollektivtrafikk

Skal en ha rasjonell kostnadsutjevning, er det, som nevnt nødvendig å ha kjennskap til kostnadsforskjellene fra kommune til kommune. Det er ingen enkel oppgave å lage slike beregninger. Men de må foreligge dersom kostnadsutjevning skal foretas rasjonelt. Det som kjennetegner det norske systemet, er at kostnadsutjevning gjennomføres uten at kostnadsforskjellene kommer eksplisitt frem. Utjevningen er en del av den svarte boks som omtales i kapittel 5.2, se figur 19. I den svarte boks inngår en rekke av de forhold som kan bestemme kostnadene ved å yte tjenester i de ulike kommuner. Det er imidlertid vanskelig for utenforstående å vurdere om resultatet av kostnadsutjevningen er rimelig. Det skyldes som nevnt at det er vanskelig gjennom økonometriske metoder alene å finne fram til årsakene til kostnadsforskjeller.

Det elementet som fremkommer mest eksplisitt i den norske kostnadsutjevning, er basistilskuddet som alle kommuner får. Dette er et fast beløp som gir uttrykk for minimumskostnadene ved å drifte en kommune. Dette beløpet er viktig for små kommuner, mens det betyr lite for de store. På sett og vis gir dette beløpet et visst uttrykk for de besparelser som kan oppnås ved å redusere antall kommuner. Dette må imidlertid vurderes opp mot kostnadene ved å slå sammen kommuner og positive og negative effekter knyttet til kommunestørrelse før en trekker konklusjoner om virkninger av kommunesammenslutninger. Lignende effekt som basistilskuddet har også regionaltilskuddet. Fjernes slike tilskudd, er det de mindre kommuner og kommuner utenfor sentrale strøk som nokså ensidig rammes.

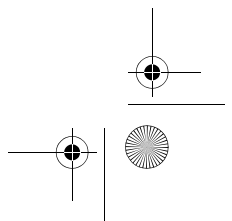
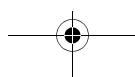
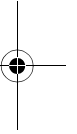
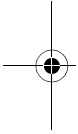
5.5 Andre særlige forhold

Her skal trekkes frem to særlige forhold som har vært bygd inn i det kommunale inntektsgrunnlaget. Det gjelder for oppgaver kommunen ivaretar på vegne av staten eller etter avtale/instruks fra staten. På mange områder løses også oppgaver som et samarbeid mellom stats- og lokalforvaltningen og finansieres som et spleiselag. For slike oppgaver er det naturlig at staten betaler eller overfører inntekter i form av øremerkede midler.



Dessuten har det vist seg at formålsbestemte tilskudd, som har karakter av utgiftsdeling mellom stat og kommuner enten i form av refusjonsordninger, stykkpristilskudd eller direkte øremerking, har vært et meget effektivt og hensiktsmessig statlig virkemiddel for å gjennomføre nasjonale standarder på områder kommunene har ansvaret. Det ville være merkelig om staten skulle la være å bruke slike virkemidler. Utformet på riktig måte stimulerer denne type ordninger til samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter og til fellesskap mellom stat og kommuner i samfunnsbyggingen. Når de ønskede standarder er nådd, kan slike ordninger konverteres til formålsbestemte rammetilskudd basert på standard beregninger.

Etter min vurdering er det for eksempel lite klokt, både sett fra kommunesektorens og statens side, å arbeide for å avvikle ordningen med stykkpristilskudd til barnehager før ønsket utbygging og prisstandard for brukerne er nådd. Et formålsbestemt rammetilskudd vil for kommunesektoren også være å foretrekke framfor integrering i et generelt rammetilskudd bygd på økonometriske metoder. Da vil det være mulig å etterprøve den reelle kompensasjon. Innpassing i et generelt rammetilskudd lar seg vanskeligere etterprøve.



Kapittel 6

Omleggingen av statstilskuddet til kommunene på 1980- og 1990-tallet

6.1 Oversikt over endringene på 1980- og 1990-tallet

På 1980-tallet ble det gjennomført en rekke omlegginger av inntektssystemet for de norske kommunene. Først og fremst dreide dette seg om endringer i systemet for statlige overføringer til kommunene. Systemet var blitt uoversiktlig. I tillegg til tre–fire store tilskuddsordninger var det en rekke mindre ordninger. Dessuten mente mange at refusjonsordninger – ordninger hvor staten refunderte en viss prosentandel av kommunenes utgifter til bestemte tiltak – hadde uheldige incentivvirkninger. De kunne bidra til overforbruk i kommunene samtidig som staten ikke hadde kontroll over sine utgifter til ordningene. Det ble også hevdet at de sentrale og skatterike kommunene hadde bedre nytte av refusjonene enn skattesvake kommuner. Dette siste er høyst tvilsomt sett ut fra de resultater disse ordninger har gitt.

De store refusjoner gjaldt tilskudd fra folketrygden og var i realiteten en del av trygdesystemet. Dette systemet bestod før 1967 av lokale trygdekontorer som ytte disse refusjonene som finansiering av helsetjenestene. De vesentlige refusjonsordningene hadde en derfor i hovedsak innenfor helse- og sosialsektoren. De viktigste gjaldt sykehus, sykehjem og hjemmehjelp og hjemmesykepleie. I virkeligheten hadde disse tilskuddsordningene fungert svært godt i forhold til formålet – å bidra til en standardheving og modernisering av de kommunale og fylkeskommunale helse- og sosialtjenester. Når en hadde nådd det standardnivå en ønsket på disse områdene, var det helt naturlig å gå over til ordninger som ikke stimulerte så sterkt til videre utbygging. Det gjorde en for helsetjenestene ved at en først reduserte refusjonssatsene fra 75 prosent til 50 prosent, for deretter å gå over til formålsbestemte rammetilskudd. I utredningene om nytt inntektssystem ble de gamle ordningene sterkt kritisert, og det virker som om de som sto for evalueringen ikke kjente formålet med dem. Skal ordninger evalueres, må det naturligvis gjøres ut fra målsettingene for ordningene.

Tilskuddsordningen til grunnskolen ble også i disse utredningene oppfattet som en refusjonsordning. Det var den ikke. Den hadde karakter av å være et standard beregnet rammetilskudd til grunnskoleundervisningen i kommunen. Ut fra antall skoler, klasser og elever ble det beregnet et lærertimetall, som ut fra en anslått kostnad per time, bestemte grunnlaget for tilskudd til den enkelte kommune. Alt etter kostnads- og inntektsnivå i kommunene ble det så fastsatt en prosentsats, varierende fra 25 til 85 prosent. Den ble brukt som grunnlag for å beregne det tilskudd kommunen skulle få til sin undervisningstjeneste. Tilskuddsprosentsatsen hadde både en inntekts- og kostnadsutjevningseffekt. Kommuner med relativt høye kostnader og lave skatteinntekter fikk de høyeste tilskuddsprosentsats, mens kommuner med høye skatteinntekter og relativt lave kostnader fikk laveste prosentsats. Kommunen kunne godt ha høyere eller lavere kostnader knyttet til sin grunnskoleundervisning enn det standard beregningen viste. Mer kostnader måtte kommunen dekke fullt ut, mens gevinster kunne kommunen bruke slik kommunen selv ønsket det. I realiteten var dette derfor et rammetilskudd til kommunen beregnet ut fra standard kostnader.

I dette rammetilskuddet lå det også et minimumskrav fra staten til de standarder grunnskoleundervisning skulle ha, gjennom et minimum antall lærertimer kommunen måtte bruke i sin undervisning. Kommunen kunne imidlertid fritt ha et høyere lærertimetall, men måtte da betale dette selv. Slik valgte også særlig mange av bykommunene å ha. Ordningen ga sterke incitament til en desentralisert skolestruktur i de spredtbygde kommunene. Skolestrukturen skulle imidlertid godkjennes av statlige myndigheter. Det var derfor ikke fritt fram for kommunene å gjøre det. Men det hindret skole nedleggelse. Sammenblanding av inntekts- og utgiftsutjevning i ordningen ga en uoversiktlig inntekts- og kostnadsutjevning. Ordningen var en reminiscens fra den tid da utgiftene til grunnskoleundervisning alene var den dominerende kommunale utgiftspost. Den var derfor moden for endringer.

I den første grunnleggende reformen ble statstilskudd til kommunesektoren endret til et hovedsystem bestående av rammetilskudd til følgende formål:

Kommunen:

- grunnskole
- kultur
- helse- og sosialtjenester

Fylkeskommuner:

- videregående undervisning
- fylkeshelsetjenesten
- samferdsel

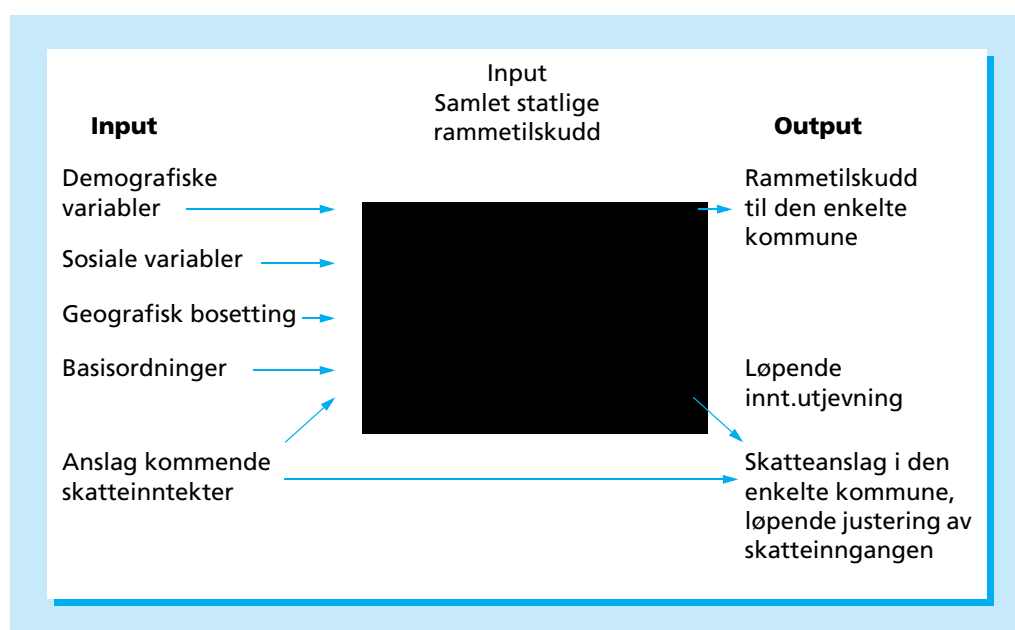
Omleggingen av statstilskuddet til kommunene på 1980- og 1990-tallet

Rammetilskuddene ble beregnet på basis av standard kostnader, det vil si basert på kriterier som skulle gjenspeile kommunenes og fylkeskommunenes kostnader til disse tjenester. De ble bevilget over de aktuelle fagdepartementers budsjetter. Kommunene kunne bestemme hvordan tjenestene skulle utvikles og utbygges så lenge nasjonale standarder ble oppfylt.

I tillegg hadde systemet et generelt tilskudd til inntektsutjevning, små kommunetilskudd, skjønnsmessig tilskudd og overgangsordninger. En del formålsbestemte tilskudd til andre virksomhetsområder ble videreført.

6.2 Videre endringer på 1990-tallet – den svarte boks

På 1990-tallet ble det gjennomført ytterligere endringer ved at de formålsbestemte rammetilskuddene ble slått sammen til ett rammetilskudd. Dette ble bevilget over Kommunaldepartementets budsjett. Dermed hadde fagdepartementene ikke lenger noe direkte økonomisk ansvar for den fagpolitikk de utøvet overfor kommunesektoren. I det nye systemet ble dessuten skatteinntekter og rammetilskudd koplet tett sammen. En del formålsbestemte tilskudd ble fortsatt beholdt.



Figur 19: Svart boks

I figur 19 er finansieringssystemet for dagens kommunesektor skissert. Det vesentligste element i dette systemet er «den svarte boks». Den er en modell eller en kvern som beregner en viktig størrelse: den relative andel den enkelte kommune skal ha av et samlet statlig rammetilskudd. Det blir så bevilget et samlet beløp på statsbudsjettet som hver enkelt kommune får sin andel av. Det samlede statlige rammetilskudd blir fastsatt sammen med et anslag på neste års kommunale skatteinntekter. Størrelsen på disse er en del av det samlede finanspolitiske oppgjøret. I og med at disse inntektene finansierer 70–80 prosent av kommunenes utgifter, vil den makroøkonomiske vurderingen lett få større betydning for inntektene enn de reelle kostnadsforpliktelser kommuner og fylkeskommuner har.

Dette forsterkes ytterligere av at kriteriene for fordelingsmidlene fastsettes uten at det foreligger beregninger eller vurderinger av hva det koster for kommunesektoren å tilby tjenestene ut fra de standardkrav statlige myndigheter har til nivået for tjenestene.

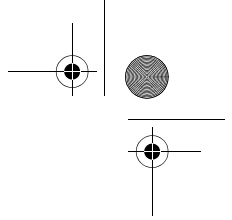
I andre land som praktiserer denne formen for rammetilskudd, er det også faste kriterier for hvordan det samlede tilskudd skal endres. Slike kriterier er pris- og lønnsstigning og endringer i samlede behov som følge av for eksempel befolkningssammensetningen. Når det samlet sett blir langt flere i de eldste aldersgruppene, må omfanget av eldretjenester øke om ikke standarden skal reduseres.

Endringer i størrelsen på det samlede rammetilskuddet er også i flere land knyttet til utviklingen av statens inntekter. I det norske kriteriesystemet er det imidlertid bare kriterier knyttet til relativ fordeling, og ikke til hvordan samlet tilskudd skal utvikle seg. Dette er en stor svakhet ved det norske systemet for generelle tilskudd til kommunene.

Utenfor den svarte boks kommer kommunenes eget skatteanslag og inntekter i form av avgifter, gebyrer, annen betaling for tjenester, eiendomsskatt, renteinntekter og eventuelle andre inntekter kommunen har. Dessuten er det fortsatt en del formålsbestemte statstilskudd. De viktigste er barnehagetilskudd, tilskudd til innvandrerformål og momsrefusjon. En mer fullstendig figurlig fremstilling av dagens inntektssystem er gitt av Mads Rye i vedlegg 1.

6.3 Konklusjon

I det tidligere systemet hadde kommunene et betydelig selvstendig inntektsgrunnlag basert på kommuneskatt og inntekter i form av eiendomsavgifter, gebyrer og brukerbetaling for kommunale tjenester. Dette var kombinert med en rekke formålsbestemte ordninger for statstilskudd. De var dels basert på gjennomføring av nasjonale målsettinger for oppgaver kommunesektoren ivaretar, dels var det formålsbestemte tilskudd til



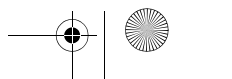
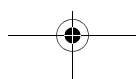
Omleggingen av statstilskuddet til kommunene på 1980- og 1990-tallet

tiltak utviklet i samarbeid mellom staten og kommunene. Dette gjaldt særlig kultursektoren.

Hovedelementet i det nye systemet som er vokst fram etter 1980, er den svarte boks. Innholdet i den fastsetter i realiteten inntektsgrunnlaget i den enkelte kommune og fylkeskommune. Kun et lite antall såkalte eksperter har oversikt over hvordan inntektene for den enkelte kommune framkommer. Inntektene er frikoplest fra hva det koster å yte de kommunale tjenester i forhold til de forventninger innbyggerne og staten har.

Inntektssystemutvalget gir i sin utredning inntrykk av at den måten Norge har utviklet sitt system på, er i tråd med det som skjer i de øvrige nordiske land. Det er ikke riktig. Realiteten er at det norske finansieringssystemet avviker fra den modell de øvrige nordiske land har. Det er også betydelige avvik mellom den norske finansieringsmodellen og det som skjer i andre europeiske land. Spesielt når det gjelder metodedelen for å anslå kostnader kan det synes som den norske modellen som brukes i dag, er inspirert av systemene i Storbritannia.

Vi kan også formulere det som at vi har gått fra et system med mange ulike formålsbestemte tilskudd, som det har vært vanskelig å holde god oversikt over, til et teknisk system som må være fullstendig ugjennomsiktig for dem som har ansvaret for og skal bestemme kommunepolitikken – politikerne.



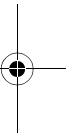
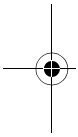


Kapittel 7

Begrepsforvirring i utredningene om nytt inntektssystem

7.1 Generelt

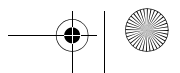
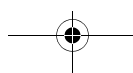
I drøftinger og analyser av det kommunale inntektssystemet virker det som det er en betydelig begrepsforvirring. Når en utreder og foreslår endringer i systemet for statstilskudd i kommunene, så er det en merkverdighet at det lanseres som et nytt inntektssystem for kommunene i stedet for hva det i realiteten er: et nytt system for statstilskudd for kommunene. Dette er allerede berørt i kapittel 4. I analyser og utredninger om det nye inntektssystemet blir for eksempel det tidligere tilskuddssystemet for grunnskolen betegnet som et refusjonssystem. I virkeligheten var det et formålsbestemt rammetilskuddssystem kombinert med minstestandarder for innholdet i det grunnskoletilbud som kommunene var forpliktet til å yte. Mer alvorlig er imidlertid at begrep som kostnadsansvarsprinsippet og øremerkede tilskudd misbrukes. Det innføres også et nytt begrep, frie inntekter, som slik det brukes, gir et fortegnat bilde av realitetene.



7.2 Kostnadsansvarsprinsippet

En av de viktigste begrunnelser for å innføre dagens rammetilskuddssystem var å gjeninnføre et kostnadsansvarsprinsipp. Kostnadsansvarsprinsippet går ut på at den som har ansvaret for tjenestene, også skal ha ansvaret for å finansiere tjenestene. Dette skulle bidra til mer effektiv prioritering og ressursutnyttelse. Det er alminnelig enighet om at et slikt prinsipp bør gjelde. Problemet i forbindelse med kostnadsansvarsprinsippet og kommunale tjenester som skal ytes etter nasjonale minstestandarder, er imidlertid at både staten og kommunene er med på å bestemme kostnadsnivået. Dette gjelder særlig de største kommunale utgiftsområder som undervisning og helse- og sosialtjenester.

Problemet er nå blitt at staten kan gjøre vedtak som påfører kommunene betydelige kostnader uten at det påfører staten utgifter. Eller at behovene for kommunale ytelser, som følge av for eksempel befolkningsutvikling, øker uten at dette får konsekvenser for



Begrepsforvirring i utredningene om nytt inntektssystem

statens utgiftsandel. For de største kommunale utgiftsordninger innebærer derfor dagens rammetilskuddsystem for staten et klart brudd på kostnadsansvarsprinsippet. **I virkeligheten ivaretok de tidligere systemer kostnadsansvarsprinsippet på en bedre måte enn i dag. De var nemlig basert på det som er realiteten: Ansvar for kommunale tjenester som skal ytes etter nasjonale minstestandarder, er delt mellom staten og kommunene. Derfor var også det finansielle ansvaret delt. Dette var mer i samsvar med kostnadsansvarsprinsippet.**

Så sentralt som kostnadsansvarsprinsippet har stått i arbeidet med kommunenes inntektssystem, så er det vanskelig å forstå at problemstillinger rundt dette er nesten fraværende i den 600 sider store utredningen fra det siste inntektssystemutvalget.

Det som særlig skiller de nye ordningene for rammetilskudd fra de tidligere systemer, er dels at nasjonale standardkrav til kommunale tjenester er fjernet eller at koblinger mellom standardkrav og statlige tilskudd er fjernet. Fordelen med et rammetilskuddsystem av den type en hadde tidligere, for eksempel for grunnskolesektoren, var at det forelå en standardberegning av hva det kostet å yte grunnskoletilbudene i den enkelte kommune. Dersom staten økte standardkravene, dersom behovene økte ved at det ble flere elever, eller dersom prisene på ytelsene til lærerne økte, så førte dette til at standardkostnadene økte. For staten betydde dette at de måtte dekke sin del av økningen. I det nye generelle rammetilskuddssystemet er denne typen sammenhenger fjernet fordi «standard kostnader» ikke beregnes eller ikke framkommer eksplisitt i de beregninger som i realiteten bestemmer utjevningen. Staten kan for eksempel øke standardkrav og henvise til at dette dekkes av rammetilskuddet, uten at dette lar seg etterkontrollere på en enkel og oversiktlig måte.

I dag er det alminnelig enighet om at det ikke er samsvar mellom kommunesektorens inntekter på den ene siden, og på den andre siden kostnadene ved å yte de kommunale tjenester i forhold til de krav og forventninger statlige myndigheter setter til disse tjenestene. En viktig årsak til dette er nettopp at kostnadsansvarsprinsippet brytes i dagens system. Eller: Kostnadsansvarsprinsippet gjelder for kommunesektoren, men ikke for staten. Reetablering av et statlig kostnadsansvarsprinsipp for kommunal tjenesteyting hvor det er nasjonale standarder, kan gjøres ved å gjeninnføre formålsbestemte rammetilskudd basert på objektive kriterier.

Grunnlaget for disse tilskuddene må være at det gjøres beregninger av hva «standard kostnader» er for å yte tjenestene ut fra de standarder som foreligger. Det er godt mulig å lage slike beregninger, jf. Kostrasystemet. Det lages som nevnt slike beregninger i inntektssystemet for kommunene både i Sverige og Finland. Dersom statlige myndigheter ønsker økt standard, vil kostnadene komme fram. Det kan for eksempel gi et bedre grunnlag for forhandlinger mellom kommunene og staten om hvordan dette skal dekkes.

Slike formålsbestemte statstilskudd bør også bevilges over de budsjettområder i staten som har ansvaret for tjenestene. Det betyr at Undervisnings- og forskningsdepartementet⁶ og Undervisningskomiteen i Stortinget bør ha ansvaret for rammetilskudd til undervisningstjenester. Det vil være et vesentlig virkemiddel i den nasjonale skolepolitikken, og staten må ha et økonomisk ansvar om kostnadsansvarsprinsippet skal gjelde. Tilsvarende bør Arbeids- og sosialdepartementet⁷ ha ansvaret for rammetilskudd til sosiale tjenester osv. Kommunal- og regionaldepartementets og Kommunalkomiteens ansvar bør være å ha en koordinerende rolle for dette systemet og sørge for de økonomiske helhetsvurderinger av de samlede virkninger.

7.3 Formålsbestemte tilskudd / øremerkede tilskudd

I de utredninger og analyser som foreligger om det kommunale inntektssystem, settes det likhetstegn mellom formålsbestemte tilskudd og øremerkede tilskudd. Dette er misbruk av begrepene. Alle øremerkede tilskudd er selvsagt formålsbestemt, men bare et mindretall av de formålsbestemte tilskudd er øremerket.

At et tilskudd er øremerket, betyr at inntektene kun kan brukes til det området de er øremerket for. Eksempler på rene øremerkede tilskudd er relativt begrenset. Ett, fra slutten av 1980-tallet, er tilskuddsordningen til miljøvernkonsulenter. Denne ordningen innebar at kommunene kunne få tilskudd til dette under forutsetning av at de etablerte en ny administrasjon for miljøverntiltak. Dersom stillingene ikke ble opprettet, mottok heller ikke kommunene noe tilskudd. En lignende ordning hadde en også for å styrke administrasjon og kurativ innsats knyttet til sosial omsorg i 1978–79. Problemet med disse tilskuddsordningene var ikke at de ble opprettet, men at de ble avskaffet etter noen år. Da måtte kommunene dekke kostnadene til disse aktivitetene av egne inntekter uten at kostnadene ble kompensert. Det var ikke noen vesentlig uenighet mellom lokale og sentrale politikere om å øke innsatsen på disse områdene i kommunene da ordningene ble satt i verk.

Et annet eksempel på øremerkede inntekter var kommunenes inntekter fra parkeringsavgifter. Disse inntektene var øremerket til parkeringsformål. Da disse inntektene økte på 1970- og 1980-tallet, kunne de bare brukes til å bygge nye parkeringshus eller etablere flere parkeringsplasser. Her ble loven senere endret slik at disse inntektene også kunne brukes til å styrke kollektivtrafikk som reduserte behovet for parkeringsplasser i sentrale byområder.

6 Kunnskapsdepartementet fra 01.01.2006

7 Arbeids- og inkluderingsdepartementet fra 01.01.2006

Begrepsforvirring i utredningene om nytt inntektssystem

En annen gruppe inntekter, som er øremerket i dag, er eiendomsavgifter som renovasjons-, vann- og avløpsavgifter. Stort sett finansierer disse avgiftene nå kommunenes utgifter til renovasjon, vannforsyning, avløp og rensing fullt ut. Skal disse inntektene økes, må de i henhold til retningslinjene for dem brukes til økt innsats på disse områdene. Det prinsipp at slike inntekter skal øremerkes, synes det ikke å være noen politisk uenighet om.

Refusjonsordningen til barnehager er for eksempel ikke et direkte øremerket tilskudd. Dersom staten øker sin utgiftsandel til barnehageplasser så trenger ikke kommunene å bruke dette på barnehager. I utgangspunktet betyr det at kommunens egne kostnader til en barnehageplass reduseres. De frigjorte ressursene kan kommunen bruke på tre hovedmåter:

- De kan redusere sine egne utgifter til barnehagetilbudene og dermed frigjøre inntekter til andre aktiviteter.
- De kan redusere foreldrebetalingen tilsvarende økningen i statstilskuddsandelen uten at det berører andre kommunale virksomhetsområder.
- De kan øke barnehagetilbudet uten å øke sine egne utgifter til området eller få større effekt i økt barnehageutbygging dersom de øker egne utgifter til barnehager.

I mange tilfeller er det kombinasjoner av slike løsninger/virkemidler som blir valgt. Lignende forhold vil gjøre seg gjeldende for flertallet av formålsbestemte tilskudd.

Barnehagetilskuddet er et såkalt prisvridende tilskudd. Dersom tilskuddssatsen økes, så bidrar det til at kommunens kostnader ved å tilby en barnehageplass reduseres. Det betyr at kommunen kan øke sine tilbud av barnehageplasser uten at det krever økte kostnader for kommunen. Det blir altså billigere for kommunen å yte barnehageplasser. Det gir selvsagt sterke incitamenter til økt barnehageutbygging, under forutsetning av at det ikke er full barnehagedekning.

Formålsbestemte tilskudd basert på standard kriterier innebærer at kommunen får tilskudd til området ut fra kriterier som kommunen i mindre grad kan påvirke. Slike ordninger gir ikke kommunale incentiver til å innrette seg slik at de får økt statstilskudd, eller til å øke sine tilbud på spesielle områder, med mindre det følger med standardkrav som ikke er oppfylt. Samtidig gir det incentiver til å drive tjenestene så effektivt som mulig, fordi gevinster som oppnås tilfaller kommunen fullt ut.

Fordelen med slike ordninger er for det første at de gir kommunene incitamenter til å følge opp nasjonale standarder der de foreligger. For det andre må staten ha oversikt over og må ta hensyn til at dersom den øker standardkrav så slår det direkte ut i økte kostnader, som kommunen kan kreve at staten dekker. Ordningene bidrar med andre ord til at kostnadsansvarsprinsippet gjelder for både kommunene og staten.

Problemet med øremerking er betydelig overdrevet. Problemet i kommunene er ikke øremerking av inntekter, men øremerking av kostnader uten at inntekter følger med. Problemet med øremerkede inntekter er at de vanligvis brukes til å øke de kommunale kostnadene. Dette er greit så lenge de øremerkede midlene beholdes. Da bidrar de til å finansiere kostnadene. Problemet med øremerkede inntekter oppstår dersom de fjernes og legges inn i rammetilskuddene uten at kommunen får kompensasjon for det, eller at kompensasjonen ikke lar seg etterprøve. Da kan de øremerkede kostnadene, som er fast etablert, bli vanskelig å finansiere. **Problemet for kommunene og fylkeskommunene med øremerking fra staten er derfor ikke øremerking av inntekter, men «øremerking» av kostnader, og at øremerkede inntekter blir fjernet uten kompensasjon til den enkelte kommune.**

7.4 Begrepet frie inntekter

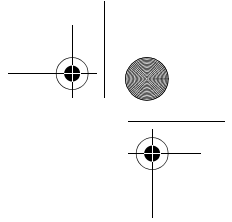
Det mest merkverdige begrep, som er etablert om kommunale inntekter, er begrepet frie inntekter. Begrepet brukes hyppig av tekniske beregningsutvalg fra kommunal økonomi og i forbindelse med utvikling og analyser av det kommunale inntektssystemet. Begrepet frie inntekter defineres av den «nye» kommunaløkonomiske ekspertise som summen av skatteinntekter og generelt statlig rammetilskudd, og henspiller på at disse inntektene ikke er bundet til et bestemt formål.

Hva er frie inntekter? Det har lite å gjøre med definisjonen foran. Frie inntekter vil de fleste heller oppfatte som inntekter kommunen kan disponere fritt etter egne vurderinger til nye utgifter og aktiviteter. For å komme fram til hva som egentlig ligger i dette begrepet, må imidlertid kommunen vurdere de bundne/faste utgiftsforpliktelser de har, og se dem i forhold til sine samlede inntekter.

En mer relevant definisjon av frie inntekter er derfor:

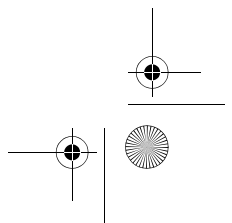
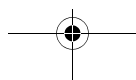
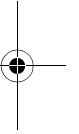
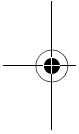
$$\begin{aligned} & \text{Kommunens samlede inntekter} \\ & - \text{Bundne utgifter} \\ & = \text{Frie inntekter (inntekter til fri disposisjon)} \end{aligned}$$

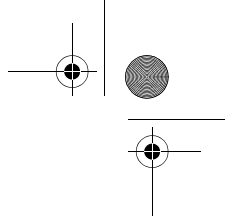
Resultatet av en slik beregning og analyse vil vise at i de fleste kommuner er frie inntekter et svært så beskjedent beløp. Beløpet kan også være negativt. Det er også interessant at om en kommune får sine inntekter fra et generelt rammetilskudd, skatteinntekter eller formålsbestemt tilskudd, så har det samme effekt på frie inntekter. Det er utrolig at kommunesektoren har akseptert at dette begrepet brukes, og at økonomer på det høyeste fagnivå har funnet på det. Dersom det skal brukes, bør det redefineres etter den definisjon som her er gjort. Ingen vil finne på å si om sin egen situasjon at alle de inntekter en



Begrepsforvirring i utredningene om nytt inntektssystem

har, er frie inntekter fordi de i utgangspunktet ikke er formålsbestemt. Alle har vi bundne utgifter, og det vi definerer som frie inntekter, er differansen mellom samlede inntekter og de utgiftsforpliktelser vi allerede har. Frie inntekter kan økes enten ved å redusere utgiftsforpliktelser eller ved å øke inntekter som ikke har en tilsvarende medfølgende utgiftsforpliktelse.





Kapittel 8

Hovedproblemer med dagens inntektssystem – prinsipper for et bedre system

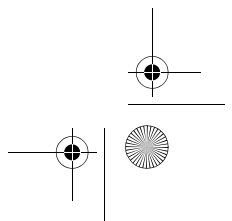
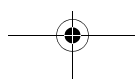
8.1 Salgsargumentene

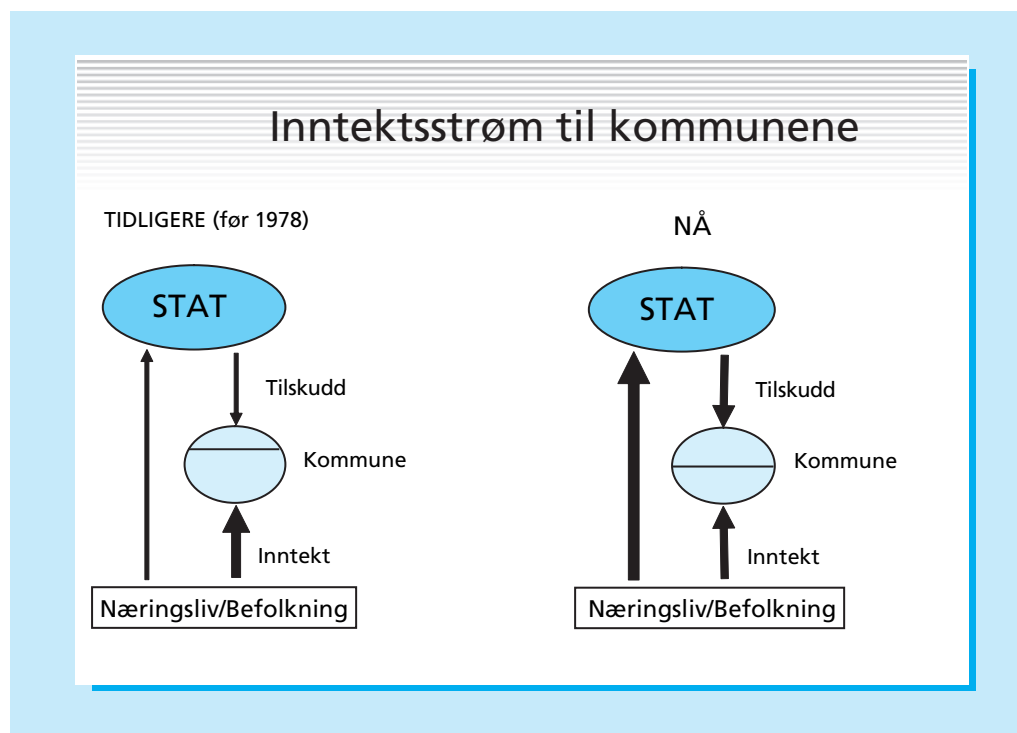
Begrunnelsen for de store endringene av inntektssystemet for kommunesektoren var:

- Kommunene skulle mer fritt bestemme bruken av inntektene. Øremerkede tilskudd skulle fjernes. Det skulle gi mer kommunalt selvstyre.
- Inntektene skulle fordeles mer rettferdig.
- Inntektene skulle bli mer forutsigbare og stabile.
- Det finansielle ansvarsprinsippet/kostnadsansvarsprinsippet skulle gjennomføres.
- Ressursbruken i kommunene skulle bli mer effektiv.

I det hele tatt, det nye systemet skulle bidra til at vi fikk en mer solid og bedre fungerende kommunesektor.

Det kan i høyeste grad diskuteres om dette er blitt resultatet. På slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet var kommunesektoren i Norge preget av optimisme og selvtillit. Det var alminnelig enighet om at offentlige tjenester skulle løses og styres så nær innbyggerne som mulig. Det betydde at det kommunale forvaltningsnivået skulle være det foretrukne for løsning av offentlige fellestjenester. Økonomisk sett var kommunene den gang mer solide enn staten. Figur 20 viser hovedstrukturen i inntektstrømmene til kommuneforvaltningen i Norge før og etter nytt inntektssystem.





Figur 20: Inntektsstrøm til kommunene

Før nytt inntektssystem kom størstedelen av kommunenes inntekter direkte fra innbyggerne og næringslivet. Etter nytt inntektssystem må en større del av inntektene en omvei via staten før de utbetales fra staten som statstilskudd til kommunene og fylkeskommunene. I dag er den norske kommunesektoren inne i en vanskelig periode. Årsaken til dette er ikke at brukerne eller innbyggerne er misfornøyde med de tjenester som leveres. Det foreligger en rekke brukerundersøkelser som viser at det er stor tilfredshet med tjenestene blant brukerne. Utdanningsnivå og kompetanse blant de kommunalt ansatte er i alle sektorer hevet betydelig. Tjenestenivået er blitt sterkt forbedret gjennom store reformer særlig i helse- og sosialsektoren, blant annet omsorgen for eldre, barn og utviklingshemmede. Organisasjon, ledelse og administrasjon i kommunene og fylkeskommunene har gjennomgått en rivende utvikling, og hele sektoren er blitt «modernisert», for å bruke et av de nye moteord. Samtidig vet vi også at den norske kommunesektoren sammenlignet med andre land ikke legger beslag på en spesielt stor andel av BNP. Nivået ligger for eksempel betydelig lavere enn i våre naboland Sverige og Danmark, jf. kapittel 2.2.

Tilliten til kommunene og fylkeskommunene fra riksnivået synes imidlertid å være svekket. Viktige tjenestoområder er blitt overført fra kommunesektoren til staten. Det gjelder blant annet store deler av helsetjenestene, rusomsorg, barnevern og forliksråd. Det argumenteres for å overføre flere områder til staten, som skatteinnkreving, sosialhjelp, skoler, barnehager og havnevesen. Den økonomiske situasjon i kommunesektoren er blitt betydelig vanskeligere. Den kommunale formue svinner, mens staten opplever en økonomisk glanstid uten sidestykke. Fylkeskommunene ligger på «sotteseng», og selv store deler av ledelsen i fylkeskommunene argumenterer for å legge seg selv ned.

Det kan naturligvis være mange ulike forklaringer på denne utviklingen, uten at vi her skal prøve å utgreie dette fullt ut. En av de viktigste forklaringer kan imidlertid være knyttet til nettopp måten vi har utviklet det kommunale inntektssystemet på. Dette skal drøftes nærmere her.

8.2 Hovedproblemene

Uansett kommunalt inntektssystem vil det selvsagt være problemer og utfordringer knyttet til kommunal økonomi. Det gjelder for den norske kommunesektoren som for denne sektoren i andre land. Spørsmålet er imidlertid om en del av problemene kunne latt seg håndtere bedre med et annet finansieringssystem.

I vår analyse synes det å være fem hovedproblemområder:

- Statsstøtteproblem
- Kommunesektoren blir salderingsposten i offentlig økonomi.
- Demokratiproblem / selvstyreproblem.
- Incentivproblemer.
- Det finansielle ansvarsprinsipp/kostnadsansvarsprinsippet gjelder ikke for staten.

Disse forhold skal kort kommenteres i det etterfølgende.

Kommunalt selvstyre eller statlig direktorat med folkevalgt styring

Beregninger viser at kommunesektoren i Norge i større grad enn tidligere finansieres ved direkte tilskudd over statsbudsjettet, jf. kapittel 5. I tillegg er de kommunale skatteinntekter fullt styrt og regulert av staten og koblet sammen med det generelle rammetilskuddet, jf. at Stortinget etter forslag fra regjeringen har sjonglert med det kommunale skattøre (se kapittel 5.2, figur 13).

Hovedproblemer med dagens inntektssystem – prinsipper for et bedre system

Det største avviket mellom det kommunale finansieringssystemet i Norge og det i de øvrige nordiske land er nettopp at egenfinansieringsandelen er på et helt annet nivå. Den utvikling som har skjedd, er også illustrert i figur 20 ovenfor. Dersom det skal være kommunalt selvstyre, er det viktig at sektoren har et inntektsgrunnlag som er deres eget, slik at sektoren kan ta initiativ og være en kreativ samfunnsutvikler, og samtidig føle et selvstendig økonomisk ansvar.

Et av de forhold som skiller kommunene fra å fungere som et statlig direktorat, er at de tar hånd om og har ansvar for egne inntekter. Dersom de økonomiske rammene fullt ut settes av staten, vil det ta nerven ut av det kommunale selvstyre, og kommunene vil ligne på et direktorat med folkevalgt styre. De vil bli en slags utgiftsadministrator for staten. Hvorvidt en slik organisasjonsform kan overleve med folkestyre, er ikke selvsagt. Med et slikt system vil mange stille spørsmål ved om det overhodet er behov for et selvstendig kommunalt inntektsgrunnlag: Ville det ikke være bedre om kommunene fikk ett rammetilskudd fra staten, som de så kunne disponere til sin virksomhet? Slik tenkning finnes allerede både i staten og kommunene.

Noen tror til og med at et kommunalt inntektssystem kun dreier seg om hvordan en samlet pott inntekter skal fordeles mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Da blir neste spørsmål om det er hensiktsmessig å organisere dette gjennom et system av selvstendige kommuner og fylkeskommuner. Ordningen har da mer karakter av å være et statlig direktorat med brysom og frustrerende folkevalgt styring, jf. figur 21 nedenfor på side 78.

Den som med størst tyngde har fremhevet at kommunene i dag er en utgiftsadministrator for de statlige myndigheter, er Anne Lise Fimreite. Hun har gått så langt som til å hevde at den rike norske staten trenger fattige kommuner som kan utøve den nødvendige prioritering mellom velferdstjenestene og hvem som skal få tilgang til dem. Hun har selv formulert dette på følgende måte i en kronikk i Kommunal Rapport (21.04.2005) med tittelen «Hvorfor rik stat og fattige kommuner i et av verdens rikeste land?»

Dette gjør at kommunene må utøve en negativ form for «tilpasning» i velferdsstatens tjenestetilbud, gjennom å avbalansere statens og innbyggernes samlede krav, slik at kravene kan holdes innenfor en «akseptabel» offentlig ramme.

Jeg tror hennes beskrivelse er en meget presis fremstilling av noe som er i ferd med å skje i den norske kommunesektoren. Det ligger imidlertid ingen bevisst tenkning bak dette, og jeg tror heller ingen ansvarlige på sentralt hold mener at det skal være slik. Min vurdering er at en slik utvikling på sikt vil ta knekken på kommunene i den form vi har dem i dag. For fylkeskommunenes vedkommende endte det, som et eksempel, helt overraskende med at sykehus og spesialisthelsetjeneste ble overført til staten, og at

det, etter det, kan se ut som om fylkeskommunene er ferd med å bli nedlagt. I dag er det ikke vanskelig å se at dette ikke var en spesielt vellykket reform, og at det i hvert fall ikke har gitt et sykehusvesen og en spesialisthelsetjeneste som bruker mindre ressurser til administrasjon og byråkrati.

Mye av tenkningen bak det inntektssystem vi har fått i dag, og kritikken av systemet, har sammenheng med oppfatninger av hva en kommune er og bør være. Dersom kommunen først og fremst ses på som et redskap staten bruker for å gjennomføre nasjonale standarder vedtatt av storting og regjering, så virker utviklingen av dagens inntektssystem logisk. Dersom kommunen betraktes mer som et redskap for innbyggerne og lokalt organisasjons-, kultur- og næringsliv for å skape og utvikle gode forhold for dem som bor i kommunen, blir systemet vanskelig.

Det som i realiteten ligger bak vurderingene av inntektssystemet, er derfor langt på vei holdninger til hva en kommune skal være. Tror vi på en sentralistisk styring og utvikling av samfunnet, så er det systemet som nå er etablert, godt egnet. Tror vi på styring nedenifra, at det dreier seg om å utløse de manges kreativitet og innsats – så passer dagens system dårlig.

Etter min vurdering må denne utfordringen løses ved at det konstrueres finansieringsystem for kommunene som virker slik at staten på en klarere måte må ta hensyn til kostnadene de påfører kommunene når de setter sine standarder for velferdstjenestene.

Kostnadsansvarsprinsippet

I kapittel 6.2 er kostnadsansvarsprinsippet drøftet. Et slikt prinsipp gjelder i dag for kommunene. Problemet er at det ikke gjelder for statens innvirkning på utgiftsnivået i kommunesektoren. I dagens kommunesektor synes mange å tro at dette lar seg løse ved at statlige myndigheter lar være å sette standardkrav til nasjonale velferdstjenester, slik at kommunene kan løse oppgavene fritt. Dette tror jeg ikke det er mulig å få til. Antakeligvis er det et ønske blant folk flest at det skal være slike nasjonale standarder knyttet til tjenestene i utdannings- og helse- og sosialsektoren. Det er en relativ bred oppfatning at det skal være likeverdige kår i dette landet. Dersom politikerne i regjering og på storting ikke har synspunkter på de tjenestene kommunene yter, ville vel folk flest oppfatte det som om de ikke gjør den jobb de er valgt til. Å kjempe mot nasjonale standarder på områder som helse- og sosialtjenester og undervisningstjenester har en viss likhet med don Quijotes kamp mot vindmøller.

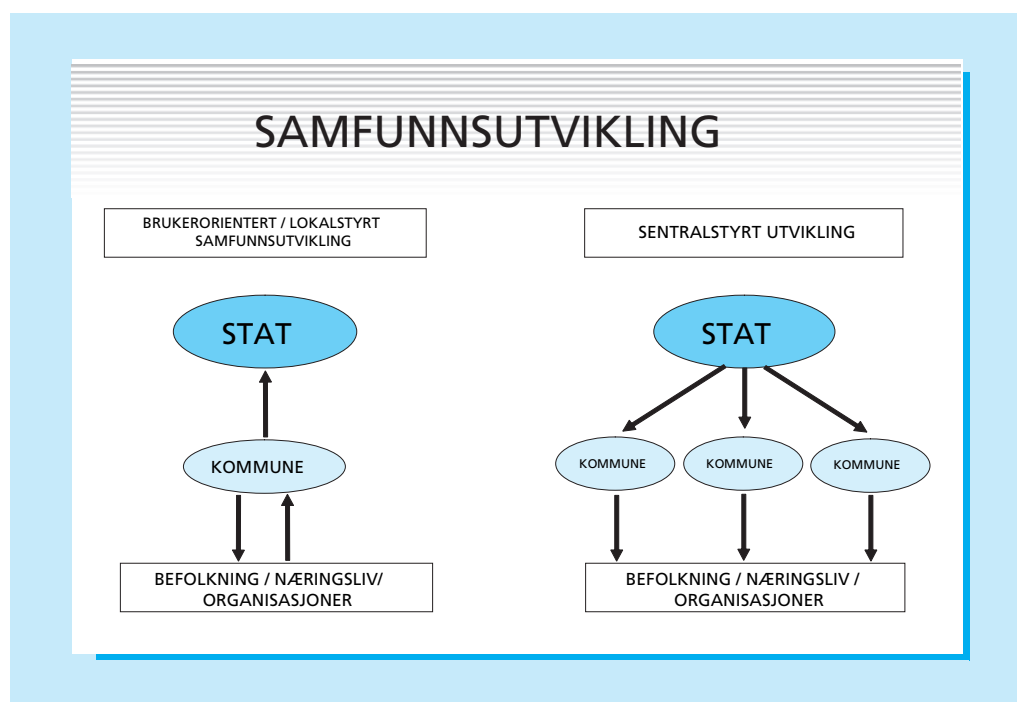
Det arbeides også med at det manglende ansvarsprinsippet for staten kan løses ved et slags forhandlingssystem mellom kommunene og staten. Selvsagt kan begge disse forhold, forhandlinger og fjerning av statlige standardkrav, være angrepslinjer som kan bidra til å redusere problemene knyttet til underfinansiering av kommunesektoren i for-

Hovedproblemer med dagens inntektssystem – prinsipper for et bedre system

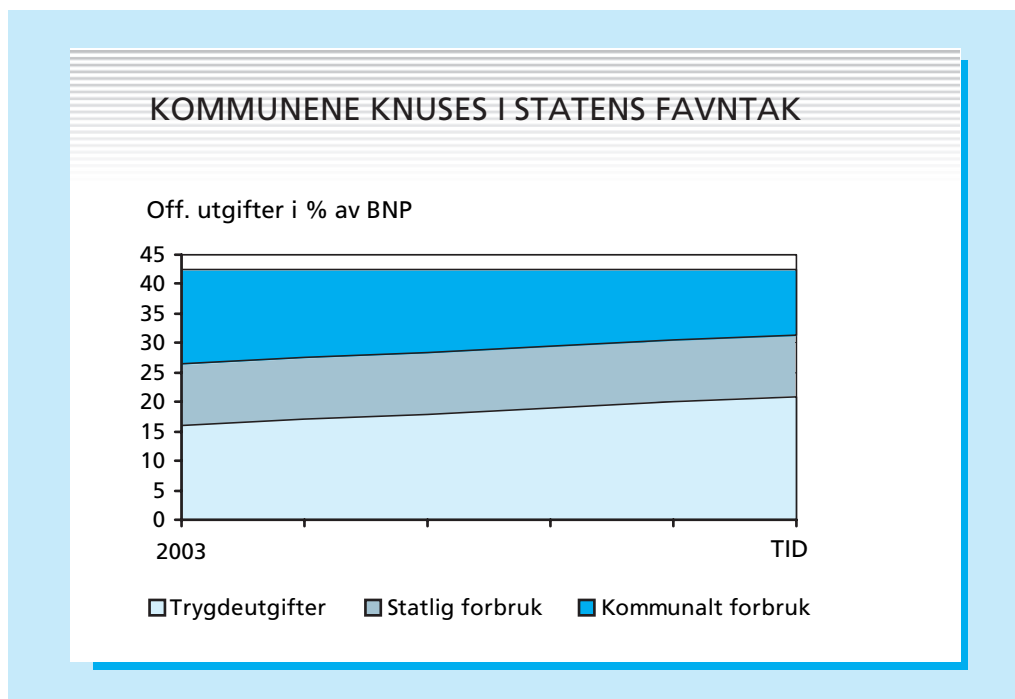
hold til standardkrav og forventninger. I tillegg bør det imidlertid vurderes å gå tilbake til et system med formålsbestemte rammetilskudd fra staten til kommunene på de områdene hvor staten setter relativt klare standardkrav til velferdstjenestene kommunene skal levere. Slike rammetilskudd bør selvsagt baseres på objektive behovskriterier, slik at kostnadsansvarsprinsippet fortsatt gjelder for kommunene, samtidig som det bidrar til at det også gjelder et kostnadsansvarsprinsipp for de statlige myndigheter.

Et problem for utviklingen av en sunn og god kommunesektor kan være at krefter i kommunesektoren undervurderer ønskene og behovene for statlig styring. De fleste vil, som nevnt, være enig i at det er behov for nasjonale standarder i helse- og sosialtjenestene og undervisningstjenestene. Et ferskt eksempel er at mens kommunene i forbindelse med spørsmålet om nasjonale forskrifter for barnehager nokså massivt ønsket standardkrav, så gikk KS mot at det skulle være slike krav.

Det er urealistisk å tro at det ikke vil være slike standardkrav. Skal et slikt system fungere godt økonomisk, må det lages et system for det økonomisk mellomværendet mellom staten og kommunene som gjør at kostnadene ved standardkravene kommer klart fram, at de lar seg finansiere, og at staten tar hensyn til kostnaden knyttet til sine standardkrav. Da vil kostnadsansvarsprinsippet også gjelde for staten.



Figur 21: Samfunnsutvikling



Figur 22: Kommunene knuses i statens favntak

Kommunene blir en finanspolitisk kasteball

Det forhold at de vesentligste kommunale inntekter bevilges over statsbudsjettet, og at kommuneskatten i realiteten fungerer som statsskatt, har gjort kommunesektoren til en finanspolitisk kasteball. Det betyr at i oppgangstider, når det er behov for finanspolitiske tilstramninger, må kommunesektorens aktivitet strammes til. Kommunesektorens tjenester er rettet dels mot svake grupper: eldre med dårlig helse og lave inntekter, barnefamilier med lave inntekter og spesielle problemer, grupper utviklingshemmede, som er avhengig av gode kommunale tjenester; dels dreier det seg om tjenester som vi ønsker høyere standard på når inntektsnivået øker, for eksempel undervisningstjenester, helsetjenester og kulturtilbud.

I oppgangstider øker den private velstand. Når vi så bruker kommunesektoren til finanspolitiske tilstramninger, får vi den paradoksale situasjon at når den private velstand øker, så må det strammes inn på kommunenes tilbud. Dette er vanskelig å forstå for folk flest, og kan heller ikke være i samsvar med den samfunnsstyring flertallet av politikerne ønsker. Det må skape en uholdbar situasjon for politikerne. Derfor har det

Hovedproblemer med dagens inntektssystem – prinsipper for et bedre system

vært relativt bred enighet om at kommunesektoren ikke egner seg for finanspolitiske tilstramminger i oppgangstider.

Kommunesektoren har derimot vist seg å være mer egnet til finanspolitisk innsats i nedgangstider. Den har relativt god evne til å utnytte ledige ressurser til ekstraordinær innsats. Det som har vært utfordringen, er å sørge for at innsatsen kanaliseres til aktiviteter som kan avsluttes eller som er midlertidige.

Den finanspolitiske klemme kommunesektoren er kommet opp i, er søkt illustrert i figur 22. Når man utarbeider stats- og nasjonalbudsjett, er utgangspunktet en vurdering av hvor stor andel av BNP offentlig sektor bør disponere ut fra den finanspolitiske situasjonen. I Norge settes denne andelen til ca. 42–43 prosent. Det som først må dekkes, er bundne utgifter. Hovedgruppen slike utgifter er trygdeutgiftene. De har år for år økt som andel av BNP og utgjør i dag vel 15 prosent. Deretter må staten dekke andre egne utgifter til sin virksomhet. Det som så blir igjen, blir disponert til kommunene gjennom statstilskudd og kommuneskatt. Den andelen vil være synkende. Det er tross alt lang vei fra Finansdepartementet til kommuner og fylkeskommuner. Det er lett å sitte i Finansdepartementet og tro med stor styrke at i kommunesektoren er det lav effektivitet og reserver som kan tømmes. Spesielt er det tilfelle når det ikke foretas reelle beregninger av hva det koster å yte de kommunale tjenester. Dette kan kanskje også forklare den misvisende statistikk som er brukt om utviklingen av kommunesektoren blant annet i nasjonalbudsjettene.

Det nye inntektssystemet er skreddersydd for å bruke kommunesektoren i den finanspolitiske styring. Systemet er nemlig laget slik at inntektssystemets svarte boks kun utarbeider et tall for den relative inntektsandel den enkelte kommune skal motta av et samlet beløp til hele kommunesektoren. Det samlede beløpet bestemmes i den finanspolitiske prosess, hvor kommunesektoren som helhet stort sett har fått «Svarteper».

Tallene i kapittel 4.2 og 5.2 indikerer klart at kommunesektoren er blitt salderingsposten i den offentlige økonomi. Kommunesektorens inntekter i form av statstilskudd og kommuneskatt, som prosentandel av BNP, har sunket etter innføringen av dette inntektssystemet. En årsak til at systemet ikke har sprukket helt, er at kommunen har økt den andel av inntektene de selv har hånd om. Disse inntektene har økt sin andel av BNP vesentlig. Dette er det selvsagt ikke noe galt med. Det som imidlertid er et problem, er at disse inntektene ikke primært går til å forbedre de kommunale tjenester, men til å kompensere for de inntekter staten «inndrar» fra kommunene. Det er heller ikke stor uenighet om at dette systemet nå bidrar til at kommunenes egen formue brukes for å få driften til å henge sammen. Oppbyggingen av en stor statlig formue gjennom Oljefondet motsvares derfor noe av en nedbygging av den lokale offentlige formue.

Hovedutfordring for norsk kommunesektor

Min konklusjon er følgende:

Hovedproblemet for norsk kommunesektor er at det er for stor underfinansiering av kommunesektoren i forhold til forventningene om standard og omfang på de oppgaver som skal løses. Dette vil selvsagt alltid kunne hevdes å være et problem. Problemet i dag er imidlertid vesentlig større enn tidligere. Hovedårsaken til at dette problemet er blitt så stort, har sammenheng med måten inntektsystemet er utviklet på.

I tillegg er det skapt et feilaktig bilde av kommunesektoren. Enkelte sentrale miljøer (NHO, Finansdepartementet) forskningsmiljøer og rikssynsere har skapt et feilaktig bilde av lokal forvaltning. De fremholder at kommunesektoren:

- tar en økende andel av sysselsettingen og verdiskapingen i landet
- er svært ressurskrevende i forhold til andre lands lokalforvaltning
- er en sektor preget av ineffektivitet og manglende omstillingsvilje og evne

Intet av dette er imidlertid riktig, selv om mange når tror det. Mange mener derfor at problemer kan løses med en annen kommunestruktur eller omorganisering og effektivisering av kommunesektoren. Konsekvensen av disse oppfatningene er følgende:

- Det skapes mistillit i stedet for konstruktivt samarbeid mellom lokalforvaltning og sentrale myndigheter.
- Det utskrives feil medisin for hvordan offentlig sektor kan forbedres.
- Oppgaver overføres fra lokalforvaltning til statsforvaltning.
- Vi får sentralisering i stedet for desentralisering.

8.3 Prinsipper for et bedre inntektssystem for kommunesektoren

Et bedre inntektssystem for kommunesektoren kan bestå av følgende hovedelementer

- Kommunene må igjen få en fast del av inntektsskapingen i samfunnet fra en stabil kommuneskatt.
 - Den alminnelige inntektsskatt på 28 prosent bør igjen bli kommuneskatt.
 - Da vil 65 prosent av kommunenes og fylkeskommunenes inntekter utgjøres av egne skatteinntekter.
 - Dette krever en omfattende kommunal inntektsutjevning. Den bør skje innenfor de kommunale skatteinntekter.

Hovedproblemer med dagens inntektssystem – prinsipper for et bedre system

- Kostnadsforskjeller mellom kommunene ved å yte tjenester, bør utjevnes fullt ut. Kostnadsutjevning kan ivaretas via direkte bevilgninger over statsbudsjettet dels via et generelt rammetilskudd. Dels kan den ivaretas formålsbestemte rammetilskudd ut fra standard kostnader og objektive kriterier på områder hvor regjering og Storting har klare oppfatninger om omfang og standard på tjenestene.
 - undervisnings-og oppvekstsektor
 - helse- og sosialtjenester

Ordningene med basis- og regiontilskudd bør videreføres gjennom disse ordningene.

Alternativt bør også vurderes om kostnadsutjevning, som i Sverige, skal ivaretas innenfor et høyere kommunalt skattøre.

Egeninntektsgrunnlag i takt med landets verdiskapning og sektorens størrelse

Kommunene og fylkeskommunene må få en større andel av sine inntekter gjennom en stabil kommunal inntekts- og formuesskatt. Inntekter må være mer i samsvar med den utgiftsandel kommunesektoren har i offentlig økonomi. Da reduseres også behovet for statstilskudd til kommunesektoren. Slik var det i Norge tidligere, og slik er det i alle de andre nordiske land. Gjennom dette sikrer man at kommunesektorens inntekter øker i takt med verdiskapning i samfunnet for øvrig. Det kommunale skattenivået bør økes slik at ca. 65 prosent av kommunesektorens inntekter kommer i form av skatteinntekter. For kommunene vil det kunne oppnås ved at det kommunale skattøren heves fra 13,2 prosent til 23 prosent. For fylkeskommunene kan målet nås ved å øke den fylkeskommunale skattøren fra 3 prosent til 5 prosent.

Det vil bety at dagens alminnelige inntektsskatt på 28 prosent går til kommuner og fylkeskommuner. Denne skatt var tidligere kommuneskatten. Det vil altså ikke medføre økt skatt for befolkningen, men at en større del av skatteinntektene går tilbake til kommunene. Det reduserer behovet for statstilskudd til kommunene.

KS har i en ny utredning foreslått at det skal innføres et system hvor kommunene selv skal fastsette den kommunale skattøren. Forslaget går ut på at kommunene kan redusere den kommunale skatteprosent med inntil 2 pst.poeng eller øke den med inntil 2 pst.poeng i forhold til dagens nivå. I utgangspunktet og isolert sett kan et slikt system virke besnærende ut fra et ønske om et sterkere og mer levende lokaldemokrati. Kommunesektoren i Norge er i dag relativt sterkt underfinansiert – særlig i forhold til fullt ut å gjennomføre standarder og behov knyttet til de nasjonale velferdstjenestene sektoren har ansvaret for. Et slikt system vil derfor bare bidra til at kommunene raskt tvinges til å benytte høyeste skattesats og at sektoren får ansvaret for en generell skatteskjerpning. Skal et slikt system få reelle effekter på lengre sikt, må det ses i sammenheng med hvordan staten fastsetter standarder på de nasjonale velferdstjenester kommunene iva-

retar. Forslaget overser det faktum at mellom 70 og 80 pst. av kommunenes utgifter i dag går til disse tjenestene. Et slikt system vil kun få reelle effekter for de få og meget små kommuner som har spesielt høye inntekter som følge av særlig eiendomsskatt på kraftanlegg.

Inntektsutjevning

Inntektsutjevning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene ivaretas gjennom omfordeling av kommuneskatten og fylkeskommuneskatten. Kommuner med høyere skattetrekk enn et normalnivå trekkes i skatteinntekten, mens kommuner under et normalnivå tilføres inntekter fra det overskuddet som trekkes inn. Et slikt system er illustrert og drøftet i kapittel 4.3. Graden av utjevning er et politisk vurderingsproblem som bør avgjøres av Stortinget. Det tekniske må ikke brukes til å kamuflere effektene av utjevningen. Tvert imot bør virkningene være så oversiktlige at de kommer klart frem for Stortinget. Et system av den type som er skissert under pkt. 1, krever omfattende inntektsutjevning.

Kostnadsutjevning

Kostnadsutjevning må baseres på anslag av hva det koster å yte kommunale tjenester i de ulike kommuner og fylkeskommuner. Det må lages et system for konkret å beregne standard kostnadsforskjeller basert på objektive kriterier mellom kommunene på de områder hvor det bør foretas kostnadsutjevning. I dette systemet må det også foretas beregninger av hvordan endringer i statlige krav til nasjonale standarder og andre krav fra staten slår ut i økte kostnader. Det bør være statens ansvar å finansiere standardkrav som den initierer og vedtar. Dette bør være en del av det forhandlingsystem som søkes etablert mellom kommunesektoren og staten.

Kostnadsutjevning bør ivaretas gjennom formålsbestemte tilskudd på de områder hvor det er nasjonale standarder. Eksempler på områder er:

- barnehager
- kulturskoler
- skolefritidsordninger
- grunnskoleundervisning
- videregående utdanning
- eldreomsorg
- sosialomsorg
- veier
- kollektiv transport

I tillegg må kostnadsutjevning som i dag ivaretas gjennom ordninger med basistilskudd og regionaltilskudd.

Hovedproblemer med dagens inntektssystem – prinsipper for et bedre system

Andre forhold

Statlige myndigheter og Stortinget bør stå relativt fritt når det gjelder å etablere avtaler om samfinansiering med kommunene om løsning av særskilte oppgaver, eller med hensyn til å bruke øremerkede inntekter for å gjennomføre nye oppgaver og tiltak. Det bør imidlertid være et system for å forhandle om hvordan økonomiske konsekvenser av slike ordninger skal dekkes, og om hvordan bortfall av slike ordninger skal gjennomføres.

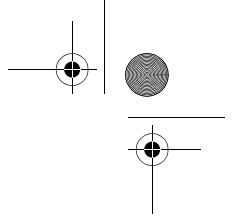
I et system etter disse retningslinjer vil kommunesektorens inntekter utvikle seg mer i takt med verdiskapningen i samfunnet. Det vil ikke være så enkelt for staten å bruke kommunesektoren som en finanspolitisk kasteball. Kommunesektoren blir ikke på samme måte salderingsposten i den offentlige økonomi.

Kostnadsansvarsprinsippet vil ikke, slik systemet er blitt nå, bare gjelde kommunene og fylkeskommunene. Staten og Stortinget må også forholde seg til dette prinsippet. Kommunene vil ikke fremstå som «statsstøttet» og som kun et redskap for staten i gjennomføring av nasjonale standarder. Det vil kunne bidra til å gjenskape større lokal handlefrihet og styrke lokale initiativ og kreativitet for selv å skape de gode lokalsamfunn. Et system av den type, som her er skissert, bør også bidra til bedre samarbeid og forståelse mellom sentrale og lokale myndigheter. God samhandling og tillit mellom det sentrale og lokale nivå er nøkkelen til en god og effektiv offentlig sektor.

Hvordan komme fram til et bedre inntektssystem

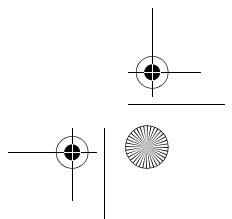
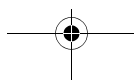
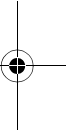
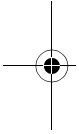
De utredninger som er gjennomført for å komme frem til det inntektssystemet vi nå har fått, har betydelige faglige svakheter og bærer preg av liten forståelse for hvordan kommunesektoren i Norge er utviklet og fungerer. Det har vært dominans av statlig oppnevnte representanter i utvalgene, og det har vært brukt relativt ensidig faglig ekspertise fra et mindretall av universitets- og høyskolemiljøene. Derfor er det behov for å få større faglig bredde i utvikling av et så viktig område som kommunenes inntektssystem. I et utvalgsarbeid på dette området bør staten og kommunesektoren være jevnbyrdig med hensyn til sammensetning av utredningsutvalg.

Den grunnleggende kommunalpolitiske debatt er blitt svært uoversiktlig og framstår som kaotisk. Vi må unngå forhastede reformer som i ettertid viser seg ikke å gi de forventede resultater. Det er i dag ikke vanskelig å trekke frem reformer som skulle gi bestemte virkninger og resultater, men som i ettertid kan se ut til å skape større problemer enn gevinster.



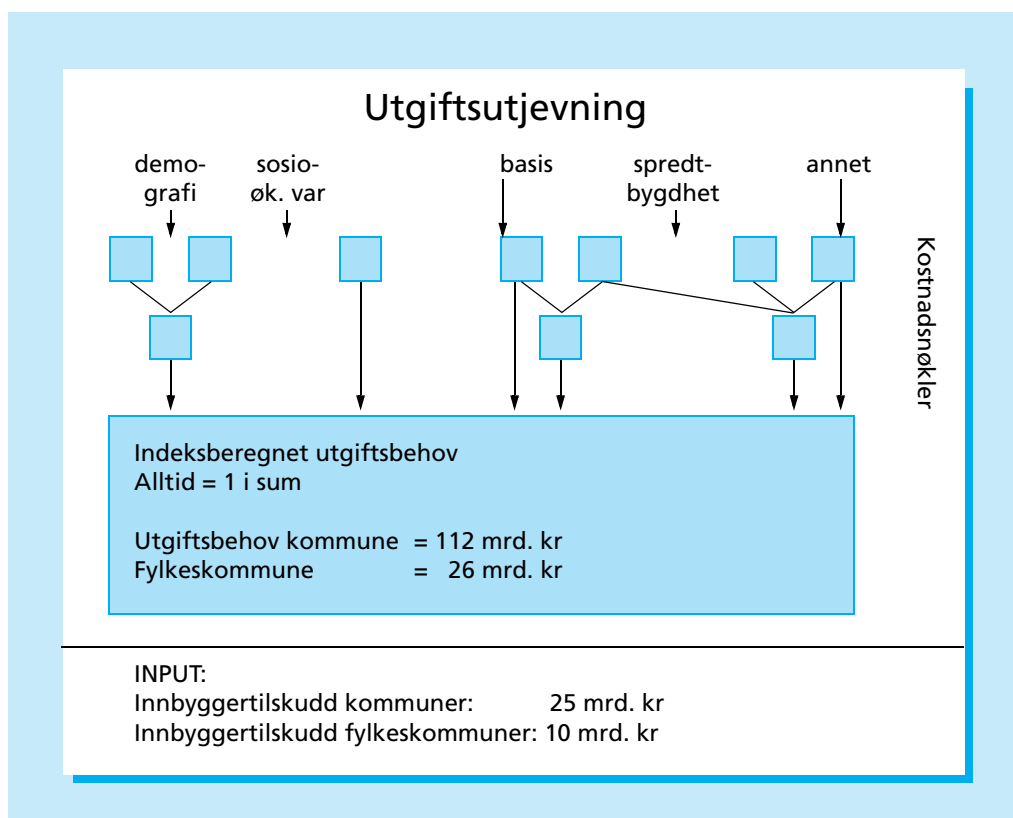
Det bør derfor vurderes å etablere en kommisjon eller et utvalg hvor staten og kommunesektoren oppnevner et likt antall representanter med mandat å utarbeide et prinsippgrunnlag for:

- oppgave- og ansvarsfordeling mellom staten og lokale myndigheter
- statlig styring av kommunesektoren og samarbeid mellom kommunesektoren og staten
- et system for kommunal finansiering



Vedlegg 1

Oversikt over dagens inntektssystem

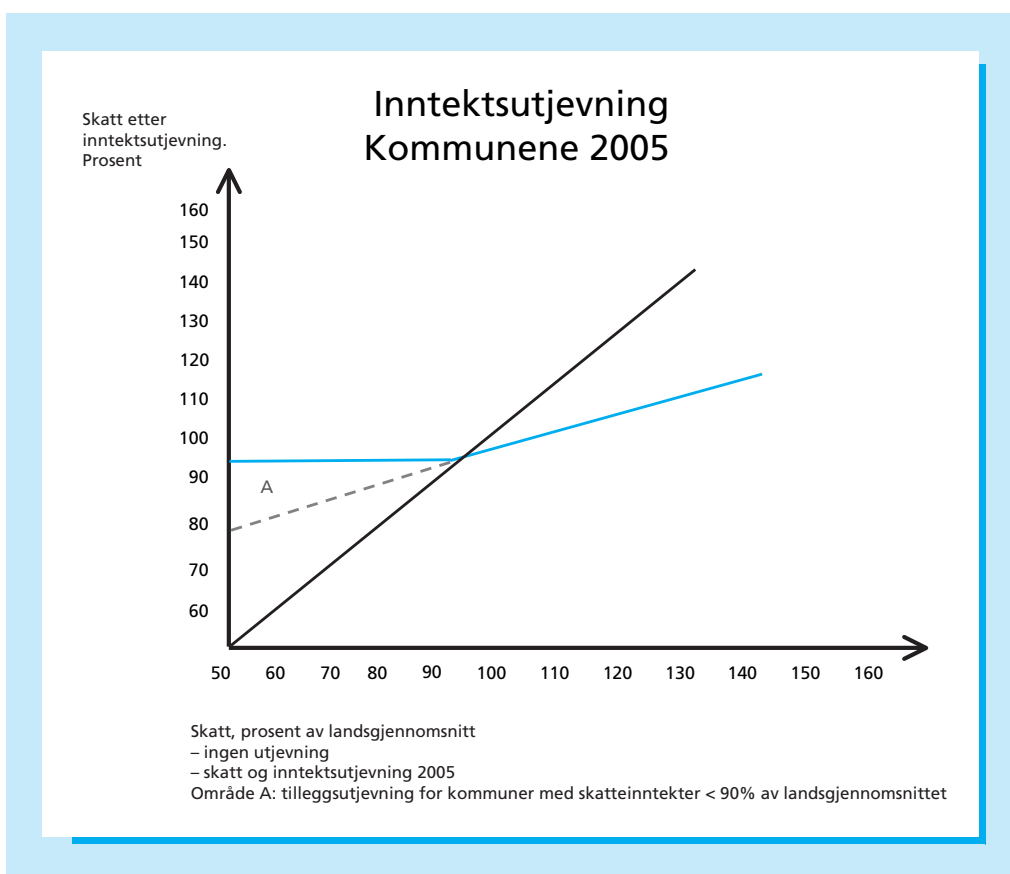


Svakhet ved systemet:

- Fokus på utviklingen i utgiftsbehov forsvinner. Det vil alltid være relativ rettferdighet, men en er ikke garantert midler som følge av flere eldre, mv.
- Både Sverige og Finland har systemer med klart større fokus på endringer i utgiftsbehov: Finland med utgiftsutjevningstilskudd over statsbudsjettet, Sverige med ni

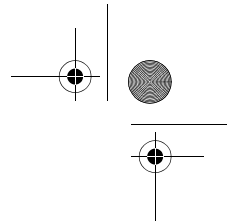
sektorvise utgiftsutjevninger, som synliggjør kommunenes ulike sektorbehov på en helt annen måte enn i Norge.

- Systemet er ødelagt av lav kompensasjon for demografiutvikling.
- Systemet er skapt for makroøkonomisk styring – men tildekker medfølgende reduksjon i velferdstilbudet til folk.
- Systemet gir mangelfullt grunnlag for politiske vedtak i Stortinget.



A = Særtilskudd til kommuner under 90 % av landsgjennomsnittet – 35 % kompensasjon til differansen mellom eget skattenivå og 90 %-grensen. Finansieres av kommunene selv med likt trekk per innbygger – burde vært statstilskudd slik at ordningen blir reelt selvfinansierende.

Graden av utjevning er politisk. Sandefjords alternativ med 80 % utjevning vil for eksempel gi større utjevning og større trekk.



Vedlegg 2

«Vigtige kompetencer på lokalt niveau et tegn på udviklingen imod decentralisering i Europa»

Denne artikkel er hentet fra: Dexia Editions (2004): *Local finance in the twenty five countries of the European Union* (bidragsytere Jan Hoorens, Christopher Falzon mfl.) i serien «Blue Collection» (www.dexia-editions.com).

Udbredte kompetencer

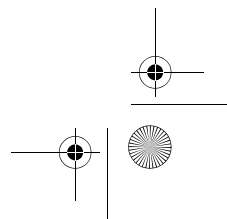
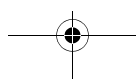
Overalt i Europa ses en stadig udvidelse af kompetencen for de lokale administrative enheder, både i de 15 'gamle' EU-lande, hvor udviklingen har stået på i de sidste 20 år (f.eks. i Frankrig, Portugal, Italien og Spanien) og i de «nye medlemslande» i de seneste 10 år. Overførselen af kompetencer til de lokale enheder er sket som svar på bekymringer om områdets udbygning, for at uddybe lokaldemokratiet og i et forsøg på at effektivisere administrationen. I de tidligere kommunistiske «nye medlemslande» er det ligeledes en vigtig del af forandringsprocessen og overgangen til demokrati, som disse lande har iværksat.

Som oftest kan de lokale administrative enheder udøve tre typer af kompetencer:

- kompetencer, der har relation til styringen af forhold af lokal interesse: Disse kompetencer defineres normalt i forfatningen eller i lovgivningen vedr. lokale administrative enheder;
- kompetencer som varetages på statens vegne: ansvar for folkeregister, afholdelse af valg, folketælling, for eksempel. De opgaver, som varetages på statens vegne omfatter i visse lande endvidere aflønningen af undervisningspersonale (Holland, Finland, Sverige, Danmark, Estland) eller til beskæftigelsesfremmende tiltag (Litauen);
- kompetencer, hvor styringen er blevet uddelegeret fra andre institutionelle niveauer (lokale administrative enheder, centralstaten eller fra føderalt niveau).

De væsentligste kompetenceområder

I stort set alle lande omfatter de væsentligste kompetencer, som udøves af de lokale administrative enheder:



- forsyning og distribution af drikkevand så vel som bortledning af spildevand;
- indsamling og behandling af husholdningsaffald;
- kultur, turisme og sport;
- uddannelse: Driften af undervisningsinstitutioner; både primær og sekundær uddannelse (samt i visse lande tillige erhvervsuddannelse) og aflønning af undervisningspersonalet i lidt mer end halvdelen af landene (Danmark, Spanien, Estland, Finland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Polen, Det Forenede Kongerige, Slovakiet, en del av Slovenien og Sverige);
- socialvæsen: Hjælp til de handicappede, til småbørn, til familier, til ældre medborgere, til personer med vanskeligheder osv. I visse af de «nye medlemslande» som f.eks. i Litauen kan udøvelsen af denne kompetence ligeledes omfatte overtagelsen af udgifter til opvarming, vand og transport for lavindkomstfamilier;
- elektricitet og opvarming i byene (f.eks. i Danmark, Finland og Portugal) og i flertallet af de «nye medlemslande»;
- sundhedsvæsenet: Præventive foranstaltninger, gratis lægehjælp for de dårligst stillede. I flere lande dækker ansvaret for sundhedssektoren også over ansvaret for styringen af hospitalerne. Dette er især tilfældet i Danmark, Spanien, Ungarn, Italien, Polen og Sverige;
- boligsektoren: Styring af en park af udlejningsboliger, opførelse af socialt boligbyggeri, tildeling af boligstøtte eller varmhjælp (i de «nye medlemslande»). Det skal bemærkes, at styring af en park af udlejningsboliger i de «nye medlemslande» ikke længere spiller så fremtrædende en rolle, idet man i løbet af 1990'erne har solgt størstedelen af disse boliger;
- pensionistboliger;
- det lokale vejnet og den lokale offentlige transport;
- egnsudvikling, byudvikling og økonomisk udvikling.

Generelt har kommunerne ansvar for serviceydelser direkte over for befolkningen, mens de overordnede lokale administrative enheder har ansvaret for ydelser, der ligger du over den kommunale interessesfære.

Det er imidlertid almindelig at visse ansvarsområder så som uddannelse, sundhedsvæsen, socialvæsen eller miljø håndteres i fællesskab af flere niveauer af lokale ansvarsenheder, og nogen gange også med staten som deltager. For så vidt angår uddannelse er det f.eks. således at ansvaret for den primære uddannelses hos de overordnede lokale myndigheder, mens staten har ansvaret for de videregående uddannelser.

Udøvelse af lovgivende magt

Visse lokale administrative niveauer kan have en egen eller delegeret lovgivende magt. Dette er tilfældet for de selvstyrende spanske provinser, visse britiske regioner (Skotland, Wales, Nordirland) og de italienske regioner.

Rækkevidden af lokale kompetencer under udvidelse

Favoriserer frem for alt regionerne i de 15 «gamle» EU-lande

Koncentrationen af lokale kompetencer har i de seneste år først og fremmest været til fordel for det regionale niveau, med undtagelse af Frankrig (hvor overførselen af kompetencer er lige så vigtig for departementerne) og Portugal (overførsel til fordel for kommunerne);

- I Spanien har processen med udbredelse af ansvarsområder, som man påbegyndte i begyndelsen af 1990'erne, givet de selvstyrende provinser ansvaret for uddannelse (i 2000) og for sundhedsvæsenet (i 2002);
- I Frankrig så regionerne en styrkelse af deres kompetenceområder i slutningen af 1990'erne for så vidt angår de faglige uddannelser, og de har i 2002 overtaget ansvaret for den regionale jernbanetransport. I 2005 vil man opleve endnu en styrkelse idet man til den tid overtager ansvaret for turisme og økonomisk udvikling, lige som man vil få overdraget nye ansvarsområder først og fremmest styring og aflønning af det ikke-undervisende personale på gymnasierne. De vil endvidere kunne deltage i finansieringen af hospitalsudstyr og udøve visse eksperimentelle kompetencer (som f.eks. styringen af strukturfonde). Departementerne har i 2004 fået ansvar for visse forhold vedr. arbejdsmarkedsintegration (RMI/RMA) og vil fra 2005 også overtage ansvaret for styringen af det nationale vejnet og aflønningen af det ikke-undervisende personale på 5.–9. klasse skoler;
- I Italien er de regionale ansvarsområder mellem 1995 og 2002 blevet udvidet til at omfatte plejesektoren, landbruget, egnsudvikling, miljø, vejvæsenet, erhvervsuddannelserne, økonomisk udvikling og den regionale jernbanetransport. Og, inden for rammerne af den «administrative og skattemæssige føderalisme» som man er ved at indføre, understreger forfatningsloven fra 2001 subsidiaritetsprincippet, som fremover regulerer fordelingen af kompetencer mellem stat og lokale administrative enheder. Staten bibeholder kun de ansvarsområder, som er udtrykkeligt nævnt i loven;
- I Portugal har kommunerne mellem 1999 og 2003 fået tilført nye ansvarsområder, især inden for uddannelse, sundhedsvæsen og energi;
- I Det Forenede Kongerige har de skotske, Walisiske og nordirske regioner, som blev etableret i 1998 og 1999 frem for alt fået ansvar for forhold så som uddannelse, sundhedsvæsen, transport og miljø samt sociale serviceydelser. Det skotske parlament har et endnu videre ansvar, som også dækker andre sektorer så som politi, boligsektoren, retsvæsen og domstole eller som tidligere sagt udformningen af den lokale administration.

Favoriserer alle lokale niveauer i de «nye medlemslande»

Overførselen af ansvarsområder har fra overgangsprocessen start i al væsentlighed berørt kommunerne. Men efter en årrække er uddelegeringen af ansvarsområder begyndt at berøre så vel kommuner som de øvrige niveauer. Således har kommunerne i Estland for eksempel siden 2001 haft ansvaret for aflønning af undervisningspersonalet, mens de i Slovakiet ser sig gjort ansvarlige for nye områder såsom uddannelse og pensionistboliger. For så vidt angår de øvrige niveauer har man for nylig set en række overførsler af ansvarsområder i Polen. Disse er en følge af etableringen af departementer og regioner i 1999, på samme måde som i Tjekkiet og i Slovakiet til fordel for regionerne der blev etableret henholdsvis i 2001 og 2002.

- I Polen har departementerne og regionerne især fået ansvar for områder så som videregående uddannelse, sundhedsvæsen, miljø og socialvæsen;
- I Tjekkiet er regionerne først og fremmest ansvarlige for det regionale transportvæsen, for socialhjælp, samt for den sekundære uddannelse;
- I Slovakiet har regionerne fået ansvar for områder så som uddannelse, sundhedsvæsen, socialvæsen, kultur og turisme.

Overførsler til fordel for de lokale administrative enheder vi fortsætte i de kommende år især i Estland og Polen, hvor en række projekter er på tegnebrættet.»

Litteratur

- Amdam, Jørgen, John Barstad, Lars J. Halvorsen og Geir Tangen (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Arbeidsrapport. Volda: Møreforskning Volda og Høgskolen i Volda
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.) (2005): *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Bergen bys historie*. Bind I–IV 1979–1985. Bergen: Universitetsforlaget
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Olav Vanebo (2002): *Økonomistyring i det offentlige*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Jensen, Bjarne (2003): *Kommune-Norge – bedre enn sitt rykte*. Oslo: Kommuneforlaget
- Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (2001): *Lekmannsstyre under press, Festskrift Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget
- Dexia Editions (2004): *Local finance in the twenty five countries of the European Union* (bidragsytene Hoorens, Falzon, Peretti og Verdier) i serien «Blue Collection» (<http://www.dexia-editions.com>)
- Jenssen, Jan Inge og Karl Robertsen (2000): *Kommunaløkonomi – i et styringsperspektiv*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Johansen, Per Richard (2005): «Kommunenes beskatningsfrihet og stabiliseringspolitikken». I: *Økonomisk forum* nr. 8 2005
- Kolsrud, Dag og Knut Ingar Westeren (1996): *Om regresjoner på fylkeskommunale data i NOU 1996:1*. NTF-notat 1996:7. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning
- KOU 2005: 1 *Egne inntekter for kommunene: lokaldemokrati og effektiv bruk av midler forutsetter større kommunalt ansvar for finansieringen*. Oslo: Kommuneforlaget
- KS (1998): *Gjennomgang av inntektssystemet og kommunesektorens finansiering*. Carlsen-utvalget. Oslo: Kommuneforlaget
- Langen, Ole Ragnar (2005): «Kommunenes økonomiske situasjon: inntektssystemet». I: Østre, Stein (red.): *Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal*. Elverum: Høgskolen i Hedmark
- Mønnesland, Jan (2002): *Kommunale inntektssystemer i Norden*. NIBRs Pluss-serie. Oslo: NIBR
- NOU 1982: 9 *Kommunaløkonomisk styring*
- NOU 1986: 4 *Samordning i helse- og sosialtjenesten*
- NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 1997: 8 *Om finansiering av kommunesektoren*
- NOU 1997: 17 *Finansiering og brukerbetaling for pleie – og omsorgstjenester*
- NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene*.

- Næss, Hans Eyvind et al. (1987): *Folkestyre i by og bygd: norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget
- Seip, Helge (1949): *Kommunenes økonomi*. Oslo: Tiden
- Seland, Johs. (1987): *Med råderett i eget hus*. Kristiansand kommune
- Steen, Sverre (1973/1979): *Kristiansands historie. Bind I (1641–1814) – bind II (1814–1914)*. Kristiansand: Christiansands sparebank
- Støstad, Jan Erik (2004): «Kommunaløkonomien – kun for spesialister». LO: Samfunnsnotat 2003: 10 (<http://www.lo.no/portal>)
- Støstad, Jan Erik (2004): *Velferd til salgs: helse, omsorg og skole i et rikt samfunn*. Oslo: Forlaget Aktuell
- Westeren, Knut Ingar (2005): *Kommentarer til NOU 2005: 18 Fordeling, forenkling, forbedring*. Publisert på www.lu.no
- Westeren, Knut Ingar (1999): *Kommuneøkonomi i Nord-Trøndelag*. Høgskolen i Nord-Trøndelag Utredning nr. 7. 1999. Steinkjer
- Westeren, Knut Ingar, Dag Kolsrud og Kurt Åge Wass (1999): *Synspunkter på rapporten om nye mål for bosettingsmønsteret i kommunene*. NTF-notat 1999:5. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning
- Westeren, Knut Ingar (1996): *Om kostnader på samferdselssektoren og en nærmere analyse av skoleruter*. NTF-notat 1996:5. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning
- Østre, Stein (1984): *Kommunaløkonomikk – økonomisk analyse av kommunale problemer*. Oslo: Universitetsforlaget
- Østre, Stein (1993): *Kommunaløkonomiske prinsipper*. Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag
- Østre, Stein (1995): *Kommunaløkonomisk styring*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag
- Østre, Stein (2005): *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd*. Oslo: Kommuneforlaget
- Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2003): *Fristilt og velstyrt? Fokus på Kommune-Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget

Andre kilder

Nasjonale regnskapsdata fra de nordiske land
 Rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Utredninger fra øvrige land i Norden

Sverige:
 Regjeringens proposisjon 2003/04:155 *Ändringar i det kommunala utjamningssystemet*
 SOU 2003: 88 *Gemensamt finansierad utjevning i kommunesektoren*

Danmark:
Utredninger og betenkninger fra Strukturkomisjonen (nedsatt 1. oktober 2002) om kommunaløkonomi og nytt utligningssystem, Indenrigs- og Sundhetsministeriet (<http://www.im.dk>)

Finland:
 Informasjon fra Finlands Kommunförbund om
 – det finske inntektssystemet og
 – kommunalforvaltningen i Finland 2002
 (<http://www.kommunerna.net>)

