

"Kommunenes arbeidsvilkår i neste fire-års-periode"

Utdrag av foredrag på Høyres kommunalpolitiske konferanse,
Oslo 22. - 23. mars 1985

1. Innledning - Utviklingen i kommuneøkonomien

Blant rikspolitikere har det i lang tid vært en tendens til å betrakte kommunene som bare en av flere, ja av og til nærmest som en "underordnet", enhet innen det offentlige. Samtidig som stadig nye oppgaver og flere ressurser er blitt overført til kommunene, har man på en måte fortsatt å tenke i form av tradisjonelle virkemidler som statlige bevilgninger, lover og forskrifter, direktorater og direktiver.

Jeg tror at dette nå gradvis er i ferd med å endre seg. Etter hvert vokser den erkjennelse frem at det ikke lenger er regjeringen og departementene, men snarere kommunene som i dag er tillagt hovedansvaret for gjennomføringen av kanskje de fleste sentrale velferdsoppgaver. De nye reformer som nå er på trappene vil forhåpentligvis forsterke denne utviklingen.

På denne bakgrunn kan vi trygt slå fast at kommunepolitikerne allerede spiller en meget viktig, og vil spille enda viktigere, rolle i vårt demokrati og velferdssamfunn. Jeg er derfor glad for denne

anledningen til å treffe så mange fremtredende representanter for denne gruppen.

I den grad kommunesektoren har maktet å skape overskrifter i de tradisjonelle rikspolitiske miljøer, så skyldes det ofte de stadig gjentatte påstander om at kommunenes og fylkeskommunenes økonomi er kraftig forverret.

Den omlegging av den økonomiske politikk som har funnet sted, har selvsagt ikke kunnet skje uten gjennom prioriteringer. En dempet utgiftsvekst for stat, fylker og kommuner har vært én av forutsetningene for vår politikk for å skape ny vekst i økonomien. Denne politikken har allerede begynt å gi positive resultater. Men til tross for sterke påstander om det motsatte, har det vært en jevn og ikke ubetydelig vekst i kommunal sektor i perioden 1981 - 1985, både når det gjelder inntekter, aktivitet og sysselsetting.

Sysselsettingsutviklingen i kommunesektoren forteller oss at det har vært rom for en ikke uvesentlig vekst i perioden 1981 - 1984. Tallmaterialet, bl.a. fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, og nasjonalbudsjettene, viser at det har vært en gjennomsnittlig vekst på ca. 8 400 årsverk (kommunale sysselsettingsprogrammer inkludert) i perioden. Dette innebærer totalt 25 200 årsverk. Av disse bidrar kommune-programmet med 7 050 årsverk.

I perioden 1981 - 85 har den nominelle vekst i inntekter i kommunesektoren vært 48,4%, løpende utgifter minus investeringer viser en vekst på 45,7% i samme periode - altså en noe større inntektsvekst enn utgiftsvekst.

Også tall for aktivitet, dvs. samlet volumvekst i sysselsetting, vareinnsats og investeringer, viser vekst for alle år i perioden 1981 - 85, varierende mellom 1,0% og 2%. Det kommunale sysselsettingsprogrammet er her ikke medregnet.

Når så mange kommuner og fylkeskommuner synes å ha fått redusert sin økonomiske handlefrihet, skyldes det dels regnskapsmessige underskudd de seneste par årene, dels sviktende inntektsgrunnlag som følge av strukturelle forhold og arbeidsledighet, dels politiske ambisjoner om vekst i den kommunale sektor som det ikke har vært grunnlag for.

At det finnes eksempler på svak, økonomisk styring, skal heller ikke underslås.

To sentrale forutsetninger vil måtte legges til grunn for statens politikk overfor kommunesektoren.

- For det første må den økonomiske aktivitet i kommunesektoren tilpasses den generelle, økonomiske politikk.
- For det andre er det en viktig målsetting at innbyggerne sikres et tilstrekkelig, mest mulig likeverdig tjenestetilbud, uansett hvor de bor i landet.

Å få til et bedre samsvar mellom oppgaver og tilgjengelige ressurser, ser vi på som det viktigste bidraget staten kan gi i samarbeidet med kommunesektoren. Dette er også bakgrunnen for at samordning og regelforenkling innenfor kommunesektoren har vært en av de helt sentrale oppgaver for Regjeringen siden 1981: Vi har langt på vei stoppet den strømmen av stadig nye krav og påbud fra direktorater og departementer som særlig kjennetegnet 1970-årene.

2. Kommuneøkonomien i programperioden

Forutsetningen for det nye inntektssystemet, som jeg senere skal komme tilbake til, er at kommunene selv i større grad enn tidligere skal styre sine totale utgifter. Utviklingen i kommuneøkonomien er derfor langt på vei en sak for kommunene selv. Regjeringen har imidlertid i langtidsstatsbudsjettet lagt til grunn ca. 1.2% reell vekst pr. år i overføringer til kommunene. Kommunenes samlede inntektsramme vil derfor gi grunnlag for en moderat økning i det samlede utgiftsnivået. Gjennom effektivisering, omprioriteringer og økt bruk av egne inntektsmuligheter bør kommunene kunne skape ytterligere rom for å løse prioriterte oppgaver.

Storbyenes økonomiske problemer er en viktig del av kommuneøkonomien. Oslo har hatt nedgang i folkemengden siden siste halvdel av 1960-årene og Bergen siden midten av 1970-årene. For Bergens vedkommende er nedgangen stoppet opp de siste årene. Også i Trondheim er

befolkningsveksten stoppet opp. Samtidig har disse byene over en del år hatt noe svakere utvikling i skattegrunnlaget enn gjennomsnittlig for kommunene. Kommuneøkonomien er også presset på grunn av sosiale problemer. Behovet for sosialhjelp er høyest i de største byene. Oslo har vesentlig høyere kommuneinntekter enn de to andre byene, men har samtidig de største problemene både når det gjelder eldreomsorg og oppvekstmiljø. Regjeringen har på denne bakgrunn funnet det nødvendig med spesielle tiltak overfor disse tre byene. Stortinget bevilget ekstratilskudd til Oslo for 1984 og til alle de tre største byene for 1985.

Det har særlig fra Oslo kommunes side vært interesse for en videre endring av de store bykommunenes sentrale styringssystem. Det arbeides med spørsmålet om en form for "kommunal parlamentarisme", der en politisk flertallsfraksjon får ansvaret for ledelsen av forvaltningen.

Det er viktig å finne frem til styrings- og forvaltningsformer som kan gi en fast styring med kommuneøkonomien og byutviklingen, bedre sevicen overfor publikum og sikre at serviceapparatet fungerer så enkelt og ubyråkratisk som mulig. Regjeringen vil derfor arbeide videre med å tilpasse det statlige lov- og regelverket til disse målene. I dette arbeidet vil en holde kontakt med de kommunene hvor dette særlig er aktuelt.

Regjeringens strategi for å sikre en bedre utvikling av kommunenes økonomi består av flere elementer:

- Det blir lagt større vekt på samordning av statlige pålegg overfor kommunene. Eksisterende regelverk og standardkrav vil bli vurdert med sikte på forenklinger og for å redusere omfanget av statlige pålegg.
- Kommunene bør i større grad bruke gebyrer og priser på sine tjenester. Det vil kunne sikre bedre samsvar med publikums behov, forbedre effektiviteten og styrke kommunenes økonomi. Regjeringen vil arbeide for at inntektene som oppnås på denne måten i større grad enn i dag kan disponeres fritt av kommunene.
- Tiltak for å styrke det lokale selvstyre, som jeg vil komme nærmere tilbake til.
- Det nye inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, som ble fremlagt i statsråd sist fredag 15. mars.

3. Nytt inntektssystem for kommunesektoren

Systemet skal avløse det kompliserte nett av overføringsordninger vi har i dag. Det foreslås at staten fra 1.1.86 skal samle vel 90% av det statlige driftstilskuddet til kommuner og fylker i en felles utbetaling uten øremerkinger fra statens side.

Det samlede beløp til kommunene fastsettes ut fra beregnede rammetilskudd til grunnskoleundervisning, helse- og sosialtjeneste, kulturformål og barnehager og fritidshjem. Dessuten gis det et generelt tilskudd. For fylkene er det snakk om rammetilskudd til videregående

undervisning, helse- og sosialtjeneste og samferdsel. Også her gis det i tillegg et generelt tilskudd.

Rammetilskuddene beregnes ut fra objektive kriterier som innbyggertall og befolknings sammensetning, geografi, kommunestørrelse m.m. Dette er altså kriterier som kommunene selv ikke kan påvirke. De generelle tilskuddene skal jevne ut forskjellen i skatteinntekter mellom kommunene, og bl.a. ta hensyn til andre forhold som kan være gjenstand for skjønn ved fordelingen.

Tilskudd til investeringsformål er ikke med i det nye inntektssystemet. En del mindre driftstilskuddsordninger er foreløpig holdt utenfor inntektssystemet. Også i fremtiden vil det bli gitt særskilte øremerkede tilskudd til forsøksvirksomhet og til oppgaver som bare gjelder et mindre antall kommuner.

For at det nye systemet ikke skal føre til for store endringer i de statlige overføringene til kommuner og fylkeskommuner, foreslås det en overgangsordning i de første årene.

Det vil bli arbeidet kontinuerlig med å videreutvikle og etterprøve inntektssystemet. Dette vil bli gjort av statlige organer i samarbeid med kommunenes organisasjoner, bl.a. på grunnlag av forskning og utredning. Regjeringen har derfor støttet det forskningsprogram som Rådet for forskning for samfunnsplanlegging har etablert rundt det nye inntektssystemet.

Med det nye inntektssystemet vil det lokale selvstyrets vedtak og prioriteringer få større betydning enn tidligere. De objektive kriteriene for fordelingen av de statlige overføringene, vil både gi kommunene større handlefrihet og ansvar for egne vedtak.

4. Strategi for å styrke det lokale selvstyret

Med det omfanget den kommunale aktiviteten etter hvert har fått, er det ønskelig å prøve ut nye veier for å styrke og effektivisere det lokale selvstyret. Regjeringen ser det som ønskelig at kommunene får anledning til å utprøve ulike måter å organisere sine tjenester på.

Regjeringen vil fremme forslag om å legge lovgrunnlaget til rette for "fri-kommune"-forsøk etter mønster fra Sverige og Danmark. Forslaget innebar at 10 kommuner i en forsøksperiode på 4 år stilles fritt i forhold til de fleste regler og ordninger som i dag regulerer kommunenes gjøremål. Disse kommunene vil bl.a. stå fritt til å velge organisasjonsform, plansystem, kommunale avgiftsinntekter og dispensjoner fra andre bestemmelser. Noe av ideen bak et slikt forsøk er at kommunene selv skal komme med initiativ til andre måter å løse sakene på. Dersom erfaringene blir positive, kan det være aktuelt å utvide ordningen til å omfatte flere kommuner.

Gjennom planbestemmelsene i Bygningsloven er kommuner og fylkeskommuner tillagt et betydelig formelt ansvar både for en helhetsstyring av arealdisponeringen

og for samordning av utbyggingen innenfor de offentlige sektorer. Regjeringen har i vårsesjonen 1985 lagt frem forslag til en ny plan- og bygningslov som vil styrke de lokale myndighetenes reelle muligheter for slik helhetsstyring. Det vil bl.a. bli foreslått at kommunene skal kunne vedta med endelig virkning alle typer arealplaner, med unntak av planer hvor det kommer vesentlige innsigelser fra fylkeskommunal eller statlig myndighet.

Innføringen av det nye inntektssystemet fra 1. januar 1986 gir som nevnt en enestående mulighet for det kommunale selvstyre, men det krever at vi også på andre måter er villig til å satse på dette. I tillegg til en stabil og positiv utvikling i overføringene til kommunene, skisserer Langtidsprogrammet en strategi for å styrke det lokale selvstyret.

Et viktig element vil her fortsatt være å forenkle og myke opp sentrale standardkrav og påbud overfor kommunene, bl.a. på helse-, undervisnings- og bygningssektoren.

En økende andel av kommunenes inntekter kanaliseres i dag gjennom statsbudsjettet, og mottas i form av overføringer fra staten. Dette oppleves ofte som en svekkelse av de reelle muligheter for effektiv økonomisk styring på lokalt plan. I oppfølgingen av det nye inntektssystemet vil derfor også mulighetene for å utvide

kommunenes inntektsgrunnlag bli vurdert, uten at det totale skattetrykket dermed økes.

En mobilisering av det lokale selvstyret krever kanskje fremfor alt at vi makter å flytte mer av den politiske dagsorden fra sentralt til lokalt hold, og at vi fremfor én "riksdekkende" dagsorden må være innstilt på å leve med mange lokale dagsordener. Dette er en utfordring både for sentralpolitikernes styringsambisjoner og det politiske engasjement i lokalsamfunnet, og det krever ikke minst økt informasjon og bevissthet blant velgerne om lokalpolitikernes ansvar og muligheter. Det bør derfor bli en viktig oppgave regelmessig å få publisert sammenlignende informasjon om kommunal virksomhet og ressursutnyttelse. Regjeringen vil bl.a. på denne bakgrunn, i samarbeid med Norske Kommuners Sentralforbund og Rådet for Forskning og Samfunnsplanlegging, ta initiativ til økt forskning og utredning om kommunal økonomi, administrasjon og tjenesteyting. Det bør bl.a. vurderes å opprette et uavhengig, nasjonalt senter for informasjon og utredning om slike spørsmål.

5. Avslutning - Ap's løftepolitikk

Det er ikke særlig overraskende at opposisjonen lover mer penger også til kommunesektoren i neste programperiode, på linje med de fleste andre populære formål.

Arbeiderpartiets løftepolitikk overfor kommunene er imidlertid lite verdt, når vi ser hva som samtidig blir konsekvensene av opposisjonens "alternativ". Den betydelige utgiftsvekst som Arbeiderpartiet nå lover på de fleste områder, ville tvinge frem en kraftig innstramning i den offentlige økonomi etter bare noen få år. En slik offentlig ekspansjonspolitik er heller ikke forenlig med ønsket om full sysselsetting og vekst i de konkurranseutsatte næringer. På samme måte som innstramningen etter motkonjunkturpolitikken i slutten av 1970-årene ville derfor Ap's politikk bety en trussel mot kommuneøkonomien for siste halvdel av programperioden. Partiets linje nå foran valget er heller ikke forenlig med det stramme opplegget for kommuneøkonomien som Arbeiderpartiregjeringen formulerte i Langtidsprogrammet 1982-85, da de selv var i posisjon.

I tillegg til de alvorlige konsekvensene av partiets økonomiske politikk, ville også Ap's utkast til stortingsvalgprogram medføre en alvorlig svekkelse av det lokale selvstyret og kommunenes økonomiske handlefrihet. Mens Regjeringen nå arbeider med et nytt inntektssystem som vil overlate langt mer beslutnings- og råderett til kommunene, har Arbeiderpartiet fremmet et programforslag med en rekke nye krav, påbud og øremerkede tilskuddsordninger overfor kommunene. Programmets ønsker om desentralisering og styrking av kommunene er lite verdt når det samtidig varsles tiltak som innebærer økt sentraldirigering. Kan det være grunnen til at det "lokale selvstyre" ikke en gang synes å være nevnt i Arbeiderpartiets for øvrig innholdsrike programutkast?

Som alternativ til dette har både Høyre og nå også Regjeringen fremlagt programmer for neste periode som varsler en ny giv for det lokale selvstyret, og en stabil utvikling i den kommunale økonomi.