

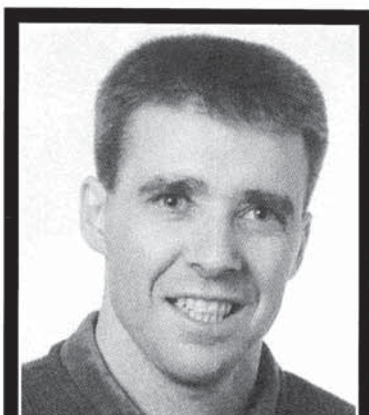
■ ■ ■ LARS-ERIK BORGE:

Forholdet mellom staten og kommunesektoren: Er konsultasjoner veien å gå?¹

Forholdet mellom staten og kommunesektoren er preget av uklare ansvarsforhold og ansvarsfraskrivelse. Det er behov for bedre samspill og klarere rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene. Helhetlige konsultasjoner mellom regjeringen og KS om de årlige økonomiske oppleggene er lansert som en reform som skal bidra til dette. Men har staten noe å vinne på slike konsultasjoner i et system med svært begrenset lokal beskatningsfrihet? Etter mitt syn kan kommunesektoren tilby større ansvarlighet, samt mer effektiv oppfyllelse av nasjonale målsettinger knyttet til aktivitetsnivå og prioritering. Forutsetningen er at KS er i stand til å koordinere budsjettprosessene i kommuner og fylkeskommuner. I tillegg kan helhetlige konsultasjoner bidra til bedre samordning på statlig nivå.

RAMMEFINANSIERINGS-SYSTEMET ER UNDER PRESS

Det norske styringssystemet for kommunesektoren har siden første halvdel



Lars-Erik Borge, Dr.polit. fra 1995, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU. Han er for tiden leder for Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

av 1980-tallet vært basert på rammefinansieringsprinsippet. I praksis betyr dette at størstedelen av kommunesektorens inntekter består av lokale skatteinntekter og rammeoverføringer fordelt etter objektive kriterier, og at den enkelte kommune og fylkeskommune har stor frihet med hensyn til prioritering og oppgaveløsning. I det norske systemet med svært begrenset beskatningsfrihet leder rammefinansieringsprinsippet til en bestemt ansvars- og rollefordeling. Statens rolle er å fastsette inntektsrammer og å sørge for samsvar mellom rammer og oppgaver. Det er kommunene og fylkeskommunenes oppgave å forestå oppgaveløsning og prioritering innenfor gitte rammer.

Utviklingen i de senere årene indikerer at rammefinansieringssystemet er under press. Dette kommer klartest til uttrykk ved å se på utviklingen i inntektssammensetningen gjennom 1990-tallet vist i tabell 1. Det framgår at frie inntekter får stadig mindre betydning

for finansieringen av kommunesektoren og at de øremerkede tilskuddene øker. Frie inntekter er summen av skatteinntekter og statlige rammeoverføringer. Målt som andel av samlede inntekter er de frie inntektene redusert fra nærmere 80 prosent i 1990 til 70 prosent i 1999. Denne utviklingen skyldes at en stadig større andel av de statlige overføringene kommer i form av øremerkede tilskudd. Andelen har økt fra 20 prosent i 1990 til nærmere 40 prosent i 1999. Økningen i øremerkede tilskudd de senere årene har særlig sammenheng med innsattsstyrt finansiering av sykehusene og eldresatsingen innen pleie og omsorg.

Rammefinansieringssystemet er også under press på grunn av stor uenighet om hvorvidt inntektsrammene er tilpasset de krav og forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet. Ulik oppfatning av inntektsrammene skyldes dels at kommunesektoren har all interesse av å velte ansvaret for mangler ved tjenestetilbudet over på staten ved å henvise til at inntektsrammene er for knappe, men også at staten ikke bare kan ta hensyn til utviklingen i behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester når inntektsrammene fastsettes. Kommuneopp- legget er en del av det finanspolitiske opplegget og påvirkes følgelig av konjunktursituasjonen i økonomien. I tabell 1 kommer dette til uttrykk ved at kommunesektoren hadde høy inntektsvekst i lavkonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet da finanspolitikken var ekspansiv. Gjennom den påfølgende

¹ Foredrag holdt på KSs kommuneøkonomikonferanse i Trondheim 21. mars 2000.

Tabell 1: Inntektssammensetning og inntektsnivå i kommunesektoren. Prosent. 1990-1999.

År	Frie innt. som andel av samlede inntekter	Øremerkede tilskudd som andel av overf.	Vekst i samlede inntekter ^{a)}
1990	79.4	20.5	4.3
1991	76.4	26.2	4.6
1992	75.6	27.5	4.1
1993	74.7	30.0	1.7
1994	75.7	28.8	3.3
1995	74.6	30.2	-0.5
1996	74.2	31.8	1.3
1997	73.9	32.1	4.0
1998	72.3	35.5	-0.5
1999	70.2	38.8	2.3

^{a)} Faste priser.
Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mars 2000.

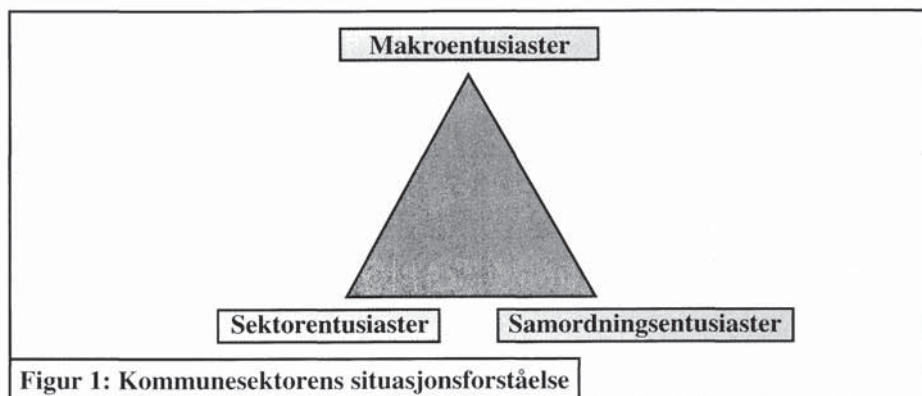
de høykonjunkturen har finanspolitikken vært strammere og kommunesektorens inntektsvekst mer avdempet. Det viktigste unntaket er 1997 da 6-årig skolestart ble innført.

Når kommunesektorens inntektsrammer til dels fastsettes ut fra makroøkonomiske hensyn, kan de ikke bestemmes helt og fullt av demografisk utvikling og andre forhold som bestemmer behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Utviklingen på 1990-tallet illustrerer denne konflikten. Selv om den årlig veksten i antall barn 0-15 år og antall eldre 80 år og over var den samme i lavkonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet som i den påfølgende høykonjunkturen, var kommunesektorens inntektsvekst klart høyere i den første perioden. For at systemet skal fungere må statens krav og forventninger til utviklingen i tjenestetilbudet tilpasses konjunktursituasjonen, samtidig som kommunesektoren må akseptere at inntektsrammene til dels fastsettes ut fra makroøkonomiske hensyn.

TO SITUASJONSFORSTÅELSER

Gjennom diverse medieoppslag om kommunesektorens økonomi og tjenesteproduksjon får vi et klart inntrykk av at staten og kommunesektoren har ulik

forståelse av den faktiske situasjonen. Hver gang det oppstår «krise» i skolen, i sykehusene, i eldreomsorgen eller i kommuneøkonomien er kommuner,



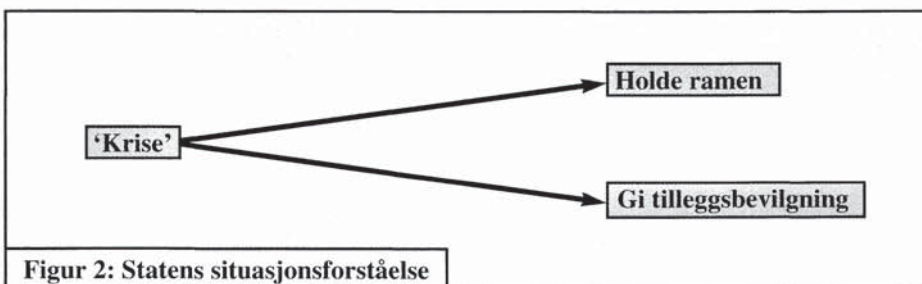
fylkeskommuner og deres interesseorganisasjon (KS) svært raske med å skyve ansvaret over på staten. Dårlig tjenestetilbud og store underskudd skyldes aldri manglende effektivisering og omstilling, eller svak økonomistyring. Forklaringen er alltid at inntektene er for lave eller at statlig detaljstyring gjør det vanskelig å få maksimalt ut av midlene. Beslutningstakere på nasjonalt nivå er like raske med å skyve ansvaret tilbake: Mangler ved tjenestetilbudet skyldes svak effektivitetsutvikling og manglende lokale prioriteringer, og det understrekes at det er et kom-

munalt og fylkeskommunalt ansvar å holde utgiftene innenfor de gitte inntektsrammene.

Kommunesektorens forståelse kan illustreres med utgangspunkt i figur 1 som skisserer tre typer av aktører på statlig nivå, kalt «sektorentusiaster», «makroentusiaster» og «samordningsentusiaster». Aktørene har ulikt syn på utformingen av det økonomiske opplegget for kommunesektoren. Makroentusiastene (Finansdepartementet og finanskomiteen) er først og fremst opptatt av inntektsrammen, det vil si å tilpasse kommuneopplegget til konjunktursituasjonen. Sektorentusiastene (fagdepartementene og tilhørende komiteer) ønsker størst mulig aktivitet på sine respektive ansvarsområder; utdanningssektoren, helse- og sosialsektoren, barnehagesek-

toen, osv. Dette kan de effektivt oppnå gjennom øremerking, lovbestemte minstestandarder og nye reformer på sine områder. Samordningsentusiastene (Kommunaldepartementet og kommunalkomiteen) prøver å sikre samsvar mellom kommunesektorens inntektsrammer og de krav fagdepartementene stiller til utviklingen i tjenestetilbudet. En annen samordningsoppgave er å hindre at ukoordinerte sektorentusiaster uthuler rammefinansieringssystemet gjennom øremerking og minstestandarder som til dels motvirker hverandre.

Kommunesektorens forståelse kan begrunnes med at samordningsinteressene ikke helt og fullt vinner gjennom på statlig nivå. Sektorentusiaster og makroentusiaster har en viss innflytelse, og fra kommunesektorens synsvinkel bidrar dette til for mye øremerking og minstestandarder, manglende samsvar mellom inntektsrammer og oppgaver, og underfinansiering av nye reformer.



Statens forståelse kan illustreres i figur 2 hvor utgangspunktet er at det er oppstått en «krise» i kommunesektoren. Dette kan være alvorlige mangler ved tjenestetilbudet eller store underskudd. Staten må velge mellom å holde fast på de vedtatte inntektsrammene eller å gi tilleggsbevilgninger til kommunesektoren. Tilleggsbevilgninger kan gi politisk gevinst ved at statlige politikere tar «ansvar» for situasjonen og bidrar til å løse den «krisen» som er oppstått. Kostnaden ved å gi tilleggsbevilgninger er at balansen i statsbudsjettet svekkes, noe som kan få uheldige konsekvenser for den økonomiske utviklingen på litt lengre sikt. I situasjoner med mindretallsregjeringer øker sannsynligheten for at utfallet blir tilleggsbevilgninger. For hvis regjeringen ikke foreslår tilleggsbevilgninger, så vil opposisjonen i Stortinget forsøke å slå politisk mynt på saken. Og da kan regjeringen like godt foreslå tilleggsbevilgninger selv slik at den politiske gevinsten ikke tilfaller opposisjonen.²

Når statlige myndigheter vet at de av og til må gi tilleggsbevilgninger for å løse «kriser» som helt eller delvis skyldes kommunale og fylkeskommunale disposisjoner, kan det være hensiktsmessig å velge offensive motstrategier som uthuler rammefinansieringsprinsippet. Kommunal og fylkeskommunal nedprioritering av oppgaver som oppfattes som viktige på nasjonalt nivå kan motvirkes gjennom øremerking og minstestandarder. Knappe rammer og underfinansiering av reformer blir nødvendig for å tvinge fram effektivisering og omstilling i kommuner og fylkeskommuner.

Det er ikke lett for utenforstående å avgjøre om det er staten eller kommunesektoren som har «skylda for elendigheten». Er den økende øremerkingen et resultat av statlige frustrasjon over at kommuner og fylkeskommuner ikke i tilstrekkelig grad har prioritert oppgaver som nasjonale politikere oppfatter som viktige, eller de et resultat av en uproduktiv konkurranse mellom motstridende sektorentusiaster på nasjonalt nivå? Og i hvilken grad er inntektsrammene tilpasse de krav og forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet? Ulik virkelighetsoppfatning i staten og kommunesektoren leder i neste omgang til ansvarsu-

klarhet. Hvem skal velgerne stille til ansvar for mangler ved tjenestetilbudet innen skole, eldreomsorg og helsesektor? Lokalpolitikere som har ansvaret for oppgaveløsningen, eller nasjonale politikere som bestemmer de økonomiske rammebetingelsene? Ansvarsuklarhet er et dårlig utgangspunkt for gode beslutninger og effektiv ressursbruk.

OPPLEGG FOR KONSULTASJONER I NORGE

I Danmark har det vært et forpliktende budsjettssamarbeid mellom staten og kommunesektoren siden 1979. Tilsvarende ordninger er eller har vært benyttet også i andre europeiske land, deriblant Sverige, Finland, Østerrike og Nederland. Et mer helhetlig og forpliktende og samarbeid mellom staten og kommunesektoren har lenge vært en kampsak for KS, og det første gjennombruddet kom gjennom Inntektsystemutvalgets andre utredning (NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren). Her ble det foreslått å etablere «en prosedyre for samråd mellom kommunesektoren og staten for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom nivåene». Bakgrunnen for forslaget var et ønske om å sikre best mulig samsvar mellom kommunesektorens inntektsrammer og de forventningene som stilles til utviklingen til tjenestetilbudet innenfor et styringssystem hvor inntektsrammene til dels fastsettes ut fra makroøkonomiske hensyn. Dette forutsetter at kommunesektoren og staten har en felles forståelse av det økonomiske opplegget, noe som utvalget mente kunne oppnås gjennom mer helhetlig kontakt og informasjonsutveksling. Over tid kunne samrådet gjøres mer forpliktende, men dette «krever avklaring av beslutningsansvar overfor Stortinget og de enkelte kommuner og fylkeskommuner».

Honnørordet «samråd» led samme skjebne som «det norske hus» i forbindelse med Jagland-regjeringens avgang høsten 1997. Ideen om mer helhetlig kontakt og informasjonsutveksling mellom kommunesektoren og staten levde imidlertid videre. Kjell Opseth «samrådsmøte» ble avløst av Ragnhild Queseth Haarstads «drøftingsmøter». I Kommuneøkonomiproposisjonen for

2000 sa Bondevik-regjeringen at den ville «vurdere en utvidelse av dagens drøftingsmøter i retning av en konsultasjonsordning». I skrivende stund vetes det ikke om den nyutnevnte kommunalminister Sylvia Brustad har planer om ny navneendring.

Et opplegg for konsultasjoner er utredet av en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet bestående representanter fra kommunesektoren og berørte departementer. Arbeidsgruppen presenterte sitt forslag til konsultasjonsordning i en rapport som ble overlevert i januar 2000. I det følgende gjøres det kort rede for arbeidsgruppens forslag.³

Konsultasjonsordningen skal bygge på en felles forståelse av at det er Stortingets og regjeringens ansvar å fastsette de økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Mulighetene for nasjonal styring skal ikke reduseres, men siktemålet er å gjøre styringen mer hensiktsmessig. Konsultasjonene holdes på politisk nivå. Staten møter med politikere (fortrinnsvis statsrådene) fra Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familidepartementet, Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet. KS møter med 4-6 personer fra den politiske ledelsen. Den legges opp til 4 konsultasjonsmøter per år, og møtesyklusen følger fasene i statsbudsjettarbeidet. Det første konsultasjonsmøtet gjennomføres i februar (før Halvorsbøle), det andre i april (før kommuneøkonomiproposisjonen), det tredje i august (før statsbudsjettet) og det fjerde i oktober (etter fremleggelsen av statsbudsjettet). Resultatet av konsultasjonene legges fram i form av et fellesdokument i forbindelse med det fjerde konsultasjonsmøtet. Et slikt fellesdokument vil inneholde en oversikt over den økonomiske rammen for kommende år og hovedprioriteringer. Prioriteringene uttrykkes dels ved måltall for utviklingen i tjenestetilbudet (utvik-

² Resonnementet forutsetter at regjeringen uansett må ta ansvaret for den generelle økonomiske utviklingen.

³ Arbeidsgruppens rapport er tilgjengelig på Internett (<http://odin.dep.no/krd/publ/2000/konsultasjoner>).

lingen i antall barnehageplasser, pasientbehandling i sykehus, etc) og dels gjennom verbale og kvalitative mål (eksempel: Innenfor skolesektoren er det en prioritert oppgave å styrke IKT i utdanningen). Fellesdokumentet skal også gi en vurdering av måloppnåelsen i henhold til tilsvarende dokument for foregående år. Ved behov vil det bli lagt fram et revidert fellesdokument etter Stortingets behandling av budsjettet. Det legges ikke opp til forpliktende konsultasjoner med en bindende avtale, verken for partene eller for den enkelte kommune og fylkeskommune.

HVA KAN KOMMUNESEKTOREN TILBY?

En grunnleggende forutsetning for at konsultasjonsordningen skal bli vellykket er at begge parter oppnår en gevinst i forhold til en situasjon hvor dagens styringsmodell videreføres. Sammenliknet med de fleste andre land hvor konsultasjonsordninger benyttes, skiller Norge seg ut ved at kommuner og fylkeskommuner har svært begrenset beskatningsfrihet. En oppsummering av budsjettssamarbeidet i Danmark (Blom-Hansen 1997) viser at det lokale skattenivået har vært et sentralt tema, om ikke det sentrale temaet. Med ett unntak inneholdt avtalene i perioden 1984-1996 klare retningslinjer for utviklingen i kommunenes og amtenes skattesatser. I unntaksåret 1987 fokuserte avtalen på utviklingen i kommunesektorens utgifter. I Sverige ble det utarbeidet overenskomster mellom staten og kommunesektoren i årene 1997-1999, og også her var utviklingen i kommuneskatten et sentralt tema. Det er opplagt viktig for nasjonale myndigheter å ha en viss styring med utviklingen i det lokale skattenivået. For eksempel vil et vedtak om å redusere statsskatten som et ledd i å redusere det samlede skattetrykket, være lite effektivt dersom det motvirkes av kommunale skatteøkninger. Med utgangspunkt i dette er det nærliggende å spørre hva staten har å vinne på konsultasjoner i det norske styringssystemet. Staten har allerede full kontroll med det kommunale og fylkeskommunale skattenivået, og behøver ikke konsultere med kommunesektoren for å styre utviklingen. Når en skal vurdere et forslag om kon-

sultasjoner i Norge, er det derfor viktig å spørre hva kommunesektoren kan tilby? Mitt svar er at kommunesektoren kan tilby noe når det gjelder prioritering, aktivitetsutvikling, og sist men ikke minst større ansvarlighet. Konsultasjonsordningen kan også bidra til bedre beslutninger internt i staten.

Prioritering

Staten styrer i dag kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer gjennom øremerkede tilskudd og lov- og regelverk. Begge disse styringsinstrumentene har klare ulemper. Øremerkede tilskudd som krever lokal medfinansiering forsterker inntektsforskjellene fordi det er lettere for rike kommuner og fylkeskommuner å utløse tilskuddene. I den senere tid er det blitt økende fokus på øremerkede tilskudd som etableres i forbindelse med tidsavgrensede statlige satsinger, se Håkonsen og Løyland (2000) i dette nummer av Sosialøkonomen. Det ferskeste eksemplet er den såkalte eldre-satsingen. En vesentlig ulempe ved slike satsinger er at de har en tendens til å belønne sinkene. Eldresatsingen favoriserer kommunene som hadde dårlig utbygd tjenestetilbud i forkant av reformen, mens kommunene som hadde prioritert eldreomsorgen tidligere kommer dårlig ut. Dette fordi det først og fremst er *ny* aktivitet som utløser tilskudd. På lengre sikt kan slike statlige satsinger bidra til en passiv kommunesektor. Kommuner og fylkeskommuner vil vente på staten i stedet for å ta egne initiativ til å løse lokale problemer. Endelig er det mye detaljstyring gjennom lov- og regelverk som blokkerer for gode lokale løsninger. Med en konsultasjonsordning kan staten uttrykke prioriteringene i fellesdokumentet og finansiere satsingene gjennom de frie inntektene. På denne måten unngår man å belønne sinkene og å øke inntektsforskjellene, samt unødig detaljstyring. I de senere årene har prioriteringer blitt et mer sentralt tema i det danske budsjettssamarbeidet.

Aktivitetsvekst

Som diskutert foran fastsettes kommunesektorens inntektsrammer til dels ut fra makroøkonomiske hensyn. Lav

inntektsvekst i en høykonjunktur forventes å dempe etterspørselsveksten i økonomien gjennom lav vekst i kommunale og fylkeskommunale utgifter. I lavkonjunkturer forventes det at høy inntektsvekst stimulerer etterspørselen. For at denne styringen skal være effektiv må kommunesektoren tilpasse aktivitetsveksten til inntektsveksten. Erfaringene viser at det kan være betydelige avvik mellom aktivitetsvekst og inntektsvekst. I høykonjunkturen på siste halvdel av 1990-tallet har for eksempel aktivitetsveksten vært klart høyere enn inntektsveksten. Fra 1995 til 1999 økte aktiviteten med nesten 15 prosent, mens realinntekten bare økte med vel 8 prosent. Gjennom en konsultasjonsordning kan staten få bedre styring med aktivitetsveksten ved å få inn formuleringer om dette i fellesdokumentet. Dette kan bidra til mer effektiv makroøkonomisk styring, men vil også kunne hindre at det over tid bygger seg opp store underskudd som utløser krav om tilleggsbevilgninger.⁴

Ansvarlighet

I tiden etter andre verdenskrig er kommunesektoren blitt en integrert del av en nasjonal velferdspolitik. Samtidig er finansieringen blitt mer sentralisert, først og fremst ved at beskatningsfriheten er redusert og ved at kommuner og fylkeskommuner er blitt mer avhengig av statlige overføringer. Det er blitt en statlig oppgave å sørge for at kommunesektoren har tilstrekkelige inntekter til å løse sine oppgaver. Økt avhengighet av staten har i sin tur gjort kommuner og fylkeskommuner mindre ansvarlige. Ansvar for enhver «krise» skyves over på staten.

En konsultasjonsordning bidrar til at kommunesektoren får større innflytelse over sine egne rammebetingelser. Om ikke inntektsrammene blir større, så vil det i hvert fall kunne øves innflytelse på hvilke krav som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet innenfor en gitt inntektsramme. Selv om fellesdokumentet ikke er juridisk bindende, må kommunesektoren ta ansvar for å realisere det tjenestetilbudet man er blitt

⁴ I Danmark har aktivitets- og utgiftsvekst vært sentrale tema i budsjettssamarbeidet mellom staten og kommunesektoren, se Blom-Hansen (1997).

enige om. Om det i ettertid viser seg at utviklingen i tjenestetilbudet ble svakere, så er det vanskeligere for kommunesektoren å ensidig skyve ansvaret over på staten.

På denne måten kan konsultasjonsordningen bidra til klarere rolle-ansvarsfordeling. Det blir et tydeligere statlig ansvar å sikre at inntektsrammene er tilstrekkelige til å realisere de krav som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet, samtidig som det understrekes at det er kommunesektorens ansvar å realisere dette innenfor avtalte inntektsrammer. Dette er nok nødvendig for at rammefinansieringssystemet skal kunne overleve og fungere etter hensikten.

Interne beslutninger på statlig nivå

Ukoordinerte sektorentusiaster på statlig nivå kan bidra til manglende samsvar mellom inntektsrammer og oppgaver, jf. diskusjonen i tilknytning til figur 1. Et eksempel kan illustrere poenget. Anta at sektorentusiastene får gjennomslag for nye øremerkede tilskudd for å stimulere til økt tjenesteproduksjon på sine områder. Slike tilskudd krever som regel kommunal medfinansiering i form av frie inntekter, noe sektorentusiastene har en tendens til å overse. Følgelig er det lang fra sikkert at inntektsrammene blir tilstrekkelige til å finansiere summen av formelle krav og mer uformelle politiske signaler knyttet til utviklingen i tjenestetilbudet. På lengre sikt kan manglende samsvar mellom inntektsrammer og oppgaver også bli et problem for staten dersom urealistiske forventninger til utviklingen i tjenestetilbudet presses fram høyere inntektsrammer.

Endelig kan konsultasjonsordninger gi regjeringen, og særlig en mindretallsregjering, en strategisk fordel vis a vis Stortinget. Når kommunesektoren i større grad er trukket inn i budsjettarbeidet og det er etablert enighet om et fellesdokument, unngår en at kommunesektoren øver press for høyere inntektsrammer gjennom opposisjonen på Stortinget. Det vil også bli vanskeligere for Stortinget å endre regjeringens budsjettforslag fordi det er først i et revidert fellesdokument at det blir klart hvilke konsekvenser endringer i ram-

me og prioritering vil kunne få for utviklingen i tjenestetilbudet.

HVORDAN SKAL FELLESDOKUMENTET ETTERLEVES?

Diskusjonen foran viser at en konsultasjonsordning har potensiale til å gi klarere ansvarsforhold og bedre samspill mellom nivåene, og at staten kan ha noe å tjene på en konsultasjonsordning til tross for at norske kommuner og fylkeskommuner har svært begrenset beskatningsfrihet. Men det er ikke nok å peke på potensiale til forbedringer. Kommunesektoren må også være i stand til å utføre det man er blitt enige om i fellesdokumentet.

Det vil være KS sitt ansvar å sørge for at fellesdokumentet etterleveres i kommuner og fylkeskommuner. Erfaringene fra Danmark er noe blandet når det gjelder overholdelse av budsjettavtalene. I følge Blom-Hansen (1997) overholdt kommunesektoren budsjettavtalen i 5 av 17 år i perioden 1980-1996. Videre ble budsjettavtalen «nesten» overholdt i 3 år, og ikke overholdt i de resterende 9 årene. Budsjettavtalen ble heller ikke overholdt i perioden 1997-1999. Dette betyr at kommunesektoren bryter avtalen mer enn annet hvert år. Spørsmålet er om dette er godt i Norge hvor staten har mindre å tjene på en konsultasjonsordning.

Det er ikke vanskelig å forstå at det er en betydelig utfordring for KS å påse at kommuner og fylkeskommuner etterlever intensjonen i fellesdokumentet. Fordi avtalene gjelder på aggregert nivå, kan det oppstå et betydelig passasjer-problem hvor den enkelte kommune og fylkeskommune satser på at de andre sørger for at avtalen overholdes. Men hvis alle satser på de andre gjør jobben, vil ikke intensjonene i fellesdokumentet bli oppfylt. En vellykket konsultasjonsordning forutsetter at KS har legitimitet ut i kommunesektoren og at organisasjonen er i stand til å koordinere budsjettprosessen i kommuner og fylkeskommuner. For selv om fellesdokumentet ikke er forpliktende for partene, så vil konsultasjonsprosessen framstå som nokså meningsløs dersom det ikke er en rimelig grad av måloppnåelse.

I en mer forpliktende konsultasjonsordning kan trussel om statlige sank-

sjoner være et virkemiddel for å få kommuner og fylkeskommuner til å etterleve avtalen. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å etablere effektive sanksjonsordninger. Generelle sanksjoner (for eksempel reduserte overføringer til alle kommuner) kan gi KS sterkere insentiver til å koordinere budsjettprosessen, men vil i liten grad påvirke insentivene til den enkelte kommune og fylkeskommune. Individuelle sanksjoner kan være mer effektive, men er vanskeligere å implementere. For hvem er det egentlig som har brutt avtalen når den bare gjelder på aggregert nivå?

AVSLUTTENDE MERKNADER

Forholdet mellom staten og kommunesektoren er preget av uklare ansvarsforhold og ansvarsfraskrivelse. Etter inspirasjon fra andre europeiske land, og særlig fra Danmark, er helhetlige konsultasjoner mellom regjeringen og KS om de årlige økonomiske oppleggene lansert som en reform skal bidra til bedre samspill mellom nivåene. Men hva har staten å tjene på slike konsultasjoner så lenge norske kommuner og fylkeskommuner har svært begrenset beskatningsfrihet? Etter mitt syn kan kommunesektoren tilby større ansvarlighet, samt mer effektiv oppfyllelse av nasjonale målsettinger knyttet til aktivitetsnivå og prioritering. Dette forutsetter at KS er i stand til å koordinere budsjettprosessene i kommuner og fylkeskommuner slik at intensjonene i fellesdokumentet etterleveres. Konsultasjoner kan i tillegg bidra til bedre samordning på statlig nivå.

I en større sammenheng bør konsultasjonsordninger vurderes i forhold til mer rendyrkede styringsmodeller. Ett alternativ er en mer desentralisert styringsmodell med utvidet lokal beskatningsfrihet hvor det er et kommunalt og fylkeskommunalt ansvar å oppnå samsvar mellom inntekter og oppgaver. Argumentet er at dette kan redusere presset mot staten og gjøre kommuner og fylkeskommuner mer ansvarlige. Problemet med resonnementet er at statlige myndigheter alltid vil være utsatt for press så lenge kommunesektoren har ansvaret for sentrale velferdstje-

Forts. side 31 ⇨

- Christoffersen, Peter & Peter Doyle (1998): «From inflation to growth», *IMF Working Paper*, nr. WP/98/100.
- de Melo, Martha, Cerdet Denizer, Alan Gelb & Stoyan Tenev (1997): «Circumstance and choice: The role of initial conditions and policies in transition economies», upublisert papir (Verdensbanken).
- EBRD (19xx): *Transition report*, European Bank for Reconstruction and Development, utgis i november. (19xx angir år.)
- EO (1999): «Economic Outlook», elektronisk database, OECD, nr. 68, desember.
- Fischer, Stanley (1993): «The role of macroeconomic factors in growth», *Journal of Monetary Economics*, bind 32, s. 485-512.
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay & Carlos Vegh (1996): «Stabilization and growth in transition economies: The early experience», *Journal of Economic Perspectives*, bind 10, nr. 2, s.45-66.
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay & Carlos Vegh (1998): «How far is Eastern Europe from Brussels?», *IMF Working Paper*, nr. WP/98/53.
- Gros, Daniel & Alfred Steinherr (1995): *Winds of change. Economic transition in Central and Eastern Europe*, Longman.
- Havrylyshyn, Oleh, Ivailo Izvorski & Ron van Rooden (1998): «Recovery and growth in transition economies 1990-97: A stylized regression analysis», *IMF Working Paper*, nr. WP/99/73.
- IMF (1999): *World economic outlook. October 1999*, IMF.
- Kalra, Sanjay & Torsten Sløk (1999): «Inflation and growth in Transition: Are the Asian economies different?», *IMF Working Paper*, WP/99/118.
- Lavigne, Marie (1999): *The economics of transition. From socialist economy to market economy* (2. ed.), St. Martins Press.
- Lehman Brothers (1999): «The Baltic countries' widening current accounts», *Global Weekly Economic Monitor*, 22. oktober.
- Levine, Ross & David Renelt (1992): «A sensitivity analysis of cross-country growth regressions», *American Economic Review*, bind. 82, nr. 4, s. 942-63.
- Mundell, Robert (1997): «The great contractions in transition economies», i Blejer, Mario & Marko Skreb (red.): *Macroeconomic stabilization in transition economies*, Cambridge University Press.
- Razin, Assaf & Gian Maria Milesi-Ferretti (1997): «Sharp reductions in current account deficits: An empirical analysis», i *Current account imbalances in East and West: Do they matter?*, Oesterreichische Nationalbank.
- Romer, David (1996): *Advanced macroeconomics*, McGraw Hill.
- Sachs, Jeffrey D. (1999): «Taking stock of the transition», *Central European Economic Review* (Wall Street Journal Europe), bind 7, nr. 9, s. 6.
- Stern, Nicholas (1998): «The future of the economic transition», *EBRD Working Paper*, nr. 30.
- Stiglitz, Joseph (1999): «Whither reform? Ten years of the transition», hovedtale, Verdensbankens årlige konferanse om utviklingsøkonomi, april 28-30.
- Sutela, Pekka (1998): «The role of banks in financing Russian economic growth», *Soviet Economics and Geography*, nr. 2.
- UN/ECE (1999a): *Economic survey of Europe*, nr. 1, Forenede Nasjoner.
- UN/ECE (1999b): *Economic survey of Europe*, nr. 2, Forenede Nasjoner.
- WB (1996): *World development report. From plan to market*, Verdensbanken.
- WB (1997): *World development indicators*, Verdensbanken.
- WB (1998): *World development indicators*, Verdensbanken.
- WB (1999a): *World development indicators*, Verdensbanken.
- WB (1999b): *World development report. Entering the 21st century*, Verdensbanken.
- WSJE (1999): «New data threaten Polish Zloty assets», *Wall Street Journal Europe*, 29-30 oktober, s. 18



Forts. fra side 21

nester innen utdanning og helsesektor som er av stor interesse for nasjonale politikere. Men hvis velferdstjenestene løftes ut av kommunesektoren, ved etablering av kupong-systemer (vouchers) administrert av staten eller ved privatisering, er bordet dekket for en mer desentralisert styringsmodell. Omorganisering av velferdstjenestene vil være en langsiktig prosess, slik at det på kort

sikt uansett er behov for å forebedre dagens styringsmodell. Og etter mitt syn kan en helhetlig konsultasjonsordning bidra til dette.

REFERANSER:

- Blom-Hansen, J. (1997): «Kan budgetsamarbeidet mellom staten og kommunerne forbedres?», *Nordisk Administrativt tidsskrift* 77, 285-305.

Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): «Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse», *Sosialøkonomen*, dette nummer.



Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger