

Innst. S. nr. 326

(2000-2001)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)

St.prp. nr. 82 (2000-2001)

Til Stortinget

1. GENERELLE MERKNADER

Komiteen viser til at kommunesektoren spiller en helt sentral rolle for hverdagen til innbyggerne som tilrettelegger for infrastruktur, som planleggings- og utviklingsorganer og som leverandør av viktige velferdstjenester.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener derfor at det er viktig at oppgaveløsninger i offentlig sektor fortsatt underlegges lokal og regional demokratisk styring.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at fornyelse av offentlig sektor er ett av Regjeringens hovedmål. Dette flertallet er enig i dette og viser til at kommunene og fylkeskommunenes virksomhet må tilpasse seg dagens velferdsutfordringer og morgendagens krav innen tjenesteproduksjon i offentlig sektor. Dette flertallet viser til at befolkningen blir stadig mer bevisst i hvilke krav og forventninger man har overfor offentlig forvaltning. Kravene til kostnadseffektivitet samtidig som tilgangen på kvalifisert arbeidskraft blir knappere er utfordringer som etter dette flertallets mening fordrer fornyelse og effektivisering. Dette flertallet vil understreke at kommunesektoren har et eget ansvar for å drive et aktivt fornyelsesarbeid gjennom utvikling av egen organisasjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstre-

parti, vil understreke viktigheten av at effektivisering og omstilling i kommunesektoren må skje i nært samarbeid med de ansatte og de ansattes organisasjoner. Flertallet viser til Modellkommuneprosjektet der tre kommuner deltar og det er nært samarbeid mellom kommunens ledelse, den lokale kommunale forening og Norsk kommuneforbund. Erfaringene er meget positive. De ansatte får være med å forme sin egen arbeidsplass, samtidig som de tar ansvar for bruk av ressurser.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at Regjeringen i oppfølgingen av Valglovutvalgets utredning vil vurdere ulike forslag med sikte på å bedre innbyggernes medvirkning og innflytelse.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil peke på at materiale fra Kommunenes Sentralforbund viser at 85 pst. av kommunene mener at de ikke er i stand til å foreta effektivisering uten at det fører til reduksjon i tjenestetilbudet. Dette er også noe mange innbyggere føler på kroppen. Disse medlemmer mener at det effektiviseringskravet som det legges opp til innenfor kommunesektoren ikke er mulig å etterleve i praksis.

Disse medlemmer vil peke på at selv om kommunesektoren fikk en relativt høy inntektsvekst i inneværende år, så er det stor avstand mellom pålagte oppgaver og inntektsrammer. Disse medlemmer mener at for å motvirke at kommuner må foreta kutt i tjenestetilbud som rammer svake grupper, og for å sikre at kommuner kan opprettholde en viss kvalitet på tilbudene som gis, må de frie inntektene økes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser med bekymring på meldinger fra kommuner som må gå inn med høyere egenandel enn beregnet for å komme med i eldresatsingen. Dette går ut over andre tilbud i kommunen, blant annet utbygging av skoler og barnehager. Sist kjente tall for underfinansiering er 3,7 mrd. kroner.

De kommuner som innen fristen den 1. oktober har søkt om utbygging og som ikke har nådd 25 pst. dekning - eller som av andre faglige grunner bør få bygge - må få innvilget sin søknad. Det er da rimelig at byggeperioden varer utover 2002.

Disse medlemmer er bekymret over at en mindre del av reformen er knyttet til sykehjemsutbygging. Disse medlemmer mener at reformen ikke er fullført før alle kommuner har en dekningsgrad på 25 pst. av eldre over 80 år.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Senterpartiet vil be Regjeringen forberede en forlengelse av eldreforhøringen og se på løsninger for underfinansieringen av reformen.

Komiteen mener at kommuner med under 25 pst. dekning av heldøgn omsorg og pleietilbud i forhold til antallet eldre over 80 år skal få investeringstilskudd og at bevilgningsnivået for avslutningsfasen må avklares i budsjettet for 2002. Jf. merknad under 6.2.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet har merket seg at Handlingsplanen innen eldreomsorgen slutføres i løpet av 2002. Disse medlemmer er enig i at dette er i tråd med forutsetningene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at beregningsmodellen Regjeringen legger fram om det økonomiske uttrekket fra fylkeskommunene, som en følge av statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten, ikke ivaretar ulikhetene mellom fylkeskommunenes økonomi. Disse medlemmer mener derfor at det må føres forhandlinger med den enkelte fylkeskommune.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at kommunenes inntekter av personbeskatningen gjør det attraktivt for kommunene å legge til rette for boligbygging. Disse medlemmer vil at kommunene skal legge til rette for etablering av bedrifter og arbeidsplasser. Disse medlemmer mener derfor at deler av inntektene av bedriftsbeskatningen på ny må tilfalle kommunene, slik at kommunene i større grad blir tjent med at bedrifter etablerer seg. Disse medlemmer mener at en tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene vil bidra til å gi kommunene et sterkt incitament til å

arbeide med næringsutvikling og at det vil være en ekstra motivasjon for næringsutvikling dersom kommunene får merke sammenhengen mellom økt næringsutvikling og økte inntekter. Disse medlemmer vil også vise til at næringsutviklingen stoppet opp i en del kommuner etter at selskapsskatten ble overført til kommunene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til premissene i Dokument nr. 8:88 (2000-2001) om at dette skal ledsages av en endring i fordeling av konserninntektene.

Komiteens medlem fra Senterpartiet ser at omleggingen av selskapsskatten kan ha som effekt en forskyvning fra tilrettelegging for bedrifter til boligbygging som også medfører økt pendling. Dette medlem ber derfor Regjeringen om å komme med en vurdering av hvilke konsekvenser bortfallet av selskapsskatten har medført for kommunene, med sikte på å finne fram til ordninger som kan skape skattemessige fordeler for næringsetablering i kommunene. Under forutsetning av at selskapsskatten blir gjort produksjonsstedbundet, mener dette medlem at det bør tilrettelegges for å gjeninnføre at deler av selskapsskatten tilfaller kommuner og fylkeskommuner.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme sak med de nødvendige lovendringer slik at selskapsskatten igjen tilfaller kommunene."

Komiteens medlemmer fra Høyre vil vise til at de fleste kommuner i dag opplever svært vanskelige økonomiske tider. Dette til tross for at kommuneøkonomien på hele 90-tallet har vokst hurtigere enn i noe tiår tidligere. Disse medlemmer mener offentlig sektors vekst ikke må overstige veksten i BNP. Det er nødvendig for å nå målet om å begrense det offentliges andel av økonomien og sikre vekst i konkurranseutsatt næringsliv og derved inntektskilden til velferden i fremtiden. Det er derfor viktig å sikre at kommunene får mest mulig ut av sine kroner, både gjennom en nasjonalpolitikk som holder kostnadene nede, og gjennom finansieringsformer i kommunesektoren som stimulerer til effektiv drift.

Disse medlemmer vil peke på at kommunenes inntektssystem har gjennomgått store omlegginger på 1990-tallet. Virkningene av endringene har i hovedsak medført større utjevning mellom kommunene, og i dag er 397 av landets kommuner såkalte minsteinntektskommuner. For alle kommunene har rammebetingelsene og inntektssystemet vært preget av stor grad av ustabilitet.

Den siste tiårs perioden har dette skjedd:

- Andelen av kommuneinntektene som kommer fra skatter er sunket. Kommunenes andel av inntektskatten er blitt betraktelig mindre.
- Inntektssystemet er blitt endret. Gjennom den såkalte Rattsø-innstillingen i 1996, ble utgiftsfordelingskriteriene i inntektssystemet endret slik at det skulle basere seg på mer objektive kriterier. Stortingsflertallet vedtok en midlertidig tapskompensasjon for de kommuner som etter de nye justerte kriteriene ville få mindre. I praksis medfører det at i 2001 (5 år etter stortingsvedtaket) vil de kommuner som det ble konstatert hadde fått for lite tidligere, i forhold til befolkningsstruktur og geografi kun ha mottatt 50 pst. av det stortingsvedtaket i 1996 innebar.
- De frie inntektene til kommunene har blitt en langt mindre andel av inntektene, mens de øremerkede tilskuddene har eksplodert.
- Kommunenes andel av inntektsskatten har blitt overført til staten.
- inntektsutjevningen har medført at 397 av kommunene kun sitter igjen med 10 øre av den siste kommunale skattekronen.

Summen av vedtakene har vært at staten har overstyrert mer og mer, og at kommunene har mindre og mindre igjen for å forsøke å utvikle inntektsgrunnlaget sitt.

Disse medlemmer mener det er viktig å endre denne utviklingen. For å sikre mer effektiv utnyttelse av midlene i kommunesektoren må inntektssystemet endres, øremerkingen reduseres, og lov og regelverk forenkles.

Disse medlemmer mener inntektssystemet må ivareta tre viktige hensyn:

- Inntektssystemet må gi mulighet for et likeverdig tjenestetilbud for innbyggerne
- Inntektssystemet må stimulere til kommunalt selvstyre
- Inntektssystemet må gi incentiver til næringsutvikling.

For å oppnå dette må finansieringen av kommunene endres slik at :

- Inntektssystemet må basere seg på objektive kriterier for utgiftsulikheter. Da vil velgerne se om politikerne er gode i deres kommune gjennom hva de får ut av de pengene man har, og som er sammenlignbart med andre kommuner. I dag er forskjeller i tjenestetilbudet først og fremst skapt av at inntektssystemet forskjellsbehandler kommuner. Disse medlemmer vil peke på at en rekke kriterier ennå ikke er fullt ut utredet og må innarbeides i inntektssystemet. Dette gjelder særlig problemer med vekst og fraflytting, samt mangelen på kriterier for sosiale problemer som bl.a. rusmidler.
- De fleste inntekter til kommunene må komme gjennom rammebevilgninger og egne skatteinn-

tekter. Øremerkede midler må så langt som råd fjernes. Disse medlemmer vil peke på at det er viktig å skille mellom ulike typer øremerkede tilskudd. Disse medlemmer ønsker å videreføre stykkprisfinansieringsordninger av typen "pengene følger individet". Disse medlemmer vil vise til at dette er svært effektivitetsfremmende ordninger som ikke har de samme byråkratieffektene som andre øremerkede ordninger har. En annen variant som bør videreføres er tilskudd til ordninger/tiltak som det ikke er grunnlag for å ha i alle kommuner/fylker. De øremerkede ordningene disse medlemmer mener bør fjernes, er tiltak/ordninger av generell karakter som finnes rundt om i alle fylker og kommuner.

- Kommunene må igjen få en andel av selskapsskatten og inntektsutjevningen må endres slik at kommunene sitter igjen med mer av veksten i skatteinntekter.

En slik omlegging av inntektssystemet vil stimulere det kommunale selvstyret og være effektivitetsfremmende. Disse medlemmer vil likevel understreke at det er viktig at mindre styring gjennom økonomi, ikke medfører mer styring gjennom lov og regelverk overfor kommunene. Disse medlemmer er fornøyd med at det nå synes som om Høyres initiativ fra 1998 om en ny gjennomgang av statens styring gjennom lov og regelverk innenfor de ulike sektorene endelig får konkret oppfølging. Samtidig vil disse medlemmer advare mot tendensene til å erstatte øremerkingen med detaljert lovverk, slik det bl.a. signaliseres i forbindelse med skolefritidsordningen. Disse medlemmer vil understreke at det hadde vært behov for en gjennomgang av regelverket omtalt av andre enn det byråkratiet som selv har skapt dagens regler, slik Høyre tok til orde for i Dokument nr. 8:9 (1998-1999). Dette ville gitt en langt mer åpen og kritisk gjennomgang av regelverket enn den lukkede prosessen som nå pågår.

Disse medlemmer vil vise til at Høyres opplegg for kommuneøkonomien for 2002 og videreutvikling av inntektssystemet følger disse linjene og består i:

- Høyre støtter Regjeringens totalramme, og er særlig opptatt av at det gis god vekst i frie inntekter.
- Høyre ønsker at skatteandel skal være minst 48 pst. i 2002 og trappes opp til over 50 pst. i løpet av de kommende årene.
- Høyre ønsker at det innføres en midlertidig tildeling til rus/psykiatriproblemer i de store byene på 200 mill. kroner inntil det kan utvikles permanente kriterier og vektorer i inntektssystemet. Dette er en forutsetning for at Høyre støtter en innføring av endrede bosettingskriterier.
- Høyre ønsker å sikre at kommuner med under 25 pst. dekning av heldøgns pleie- og omsorgstilbud prioriteres i tildeling av investeringstilskudd, og at sluttrammen for tildeling må fastsettes i høstens

budsjett når det foreligger oversikt over søknadsmengde og prosjektsammensetting.

- Høyre ønsker at vekst- og fraflyttingskommunenes problemer skal tas hensyn til, og støtter at skjønn brukes sterkere for kommuner med stor fraflytting, men foreslår at det utarbeides vektor og kriterier som tar hensyn til den særlige opphopingen av kapitalutgifter i inntektssystemet. I tillegg ønsker Høyre at tellingsdato for innbyggertilskuddet settes til 1. oktober året før budsjettåret.
- Høyre ønsker forhandlinger og voldgift for å fastsette endelig uttrekk av fylkeskommunens inntekter og eventuell kompensasjon for eiendomsmasse for overføringen av spesialisthelsetjenesten til staten.
- Høyre ønsker at SFO- og leirskoletilskuddene skal innarbeides i inntektssystemet i tråd med tidligere stortingsvedtak.
- Høyre ønsker videre arbeid med å få sterkere inntektsincentiver inn i inntektsutjevningen.
- Høyre foreslår en toppfinansieringsordning på særlig ressurskrevende brukere fra 2003
- Høyre støtter nedtrappingen av tapskompensasjonsordningen.

Disse medlemmer vil understreke at i forbindelse med kommuneproposisjonen behandler man først og fremst inntektene og fordeling av dem i kommunesektoren. Kostnadsnivået for kommunene er ustabil, og blir først og fremst avgjort av budsjettbehandlingen med skatte- og avgiftsendringer og utviklingen i lønnsutgiftene. Hvilke tjenester kommunene kan produsere for en gitt inntekt er vel så avhengig av andre faktorer løftet om økte kommunale overføringer.

Disse medlemmer viser til at det gjennom arbeidet med oppgavefordelingen vil bli overført nye oppgaver til kommunene og endringer i oppgavetildelingen til fylkeskommunene. Disse medlemmer er enig med Regjeringen i at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene må ha som hensyn at ansvaret for en tjeneste skal ligge så nær mottakeren som mulig. I tillegg mener disse medlemmer at fornyelsen av offentlig sektor må frigjøre ressurser fra administrasjon og byråkrati til faktisk tjenesteyting.

Disse medlemmer mener Regjeringens opplegg til oppfølging av Oppgavefordelingsutvalget i St.meld. nr. 31 (2000-2001) ikke følger disse hovedhensynene, men vil bety økt byråkrati og nye konfliktheter mellom kommuner og fylkeskommuner. Disse medlemmer vil vise til sine merknader og forslag i Innst. S. nr. 307 (2000-2001).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at det kommunale selvstyret må styrkes. Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunene må ha mulighet til selv å ha kontroll over sine inntekter og utgifter, og å organisere sine tilbud på den måten de mener innbyggerne har størst utbytte av. Samtidig må grunnleggende velferds-

goder som helse- og sosialtjenester og utdanning sikres befolkningen uavhengig av kommunal økonomi for øvrig, ved at disse stykkprisfinansieres av staten, som overtar det finansielle ansvaret for disse grunnleggende tjenester.

Disse medlemmer mener det er tilstrekkelig med to forvaltningsnivåer i Norge: stat og kommune. Etter disse medlemmers oppfatning er dagens offentlige forvaltningssystem tungrodd og byråkratisk, og det sikrer ikke befolkningen de grunnleggende velferdsgodene som kommunene er pålagt å tilby. Kommunene har ikke tilstrekkelig frihet til selv å kunne styre sine inntekter og utgifter. Kommunene pålegges oppgaver av Stortinget uten at Stortinget sikrer finansielt grunnlag. Samtidig stilles ikke kommunene tilstrekkelig til ansvar for ufornuftig bruk av økonomiske ressurser. Kommuner med ansvarlig styring straffes ved at staten tar penger fra dem og gir dem videre til dårlig styrte kommuner. Disse medlemmer mener derfor at inntektssystemet overfor kommunene må endres slik at kommuner som har vært flinke til å skaffe seg høye skatteinntekter ikke straffes for dette. Etter disse medlemmers oppfatning må staten legge til rette for at kommunene får beholde de inntekter som de selv skaffer seg.

Disse medlemmer er av den oppfatning at slik den offentlige forvaltning i dag er organisert, blir resultatet ofte ineffektiv drift, ressursløsning og et utilfredsstillende tilbud av velferdsgoder til innbyggerne.

Disse medlemmer er av den oppfatning at fylkeskommunen er et unødvendig og fordyrende ledd i den offentlige forvaltning. Fylkeskommunens oppgaver kan med en annen organisering løses mer effektivt, og med et bedre resultat for brukerne.

Disse medlemmer mener derfor at fylkeskommunen må nedlegges som forvaltningsenhet. Deler av fylkeskommunenes oppgaver kan overlates til private. Dette gjelder kollektivtrafikk, strømforsyning og annen næringsvirksomhet.

Etter disse medlemmers oppfatning kan fylkeskommunenes ansvar for finansiering og organisering av helsevesen og undervisning overlates til staten, for å sikre et likeverdig tilbud over hele landet. De enkelte sykehusene, videregående skolene og institusjonene innen sosial omsorg fristilles og får sine inntekter i form av statlig stykkprisfinansiering.

Disse medlemmer mener at fylkeskommunenes ansvar for veier, kultur og miljø bør deles mellom stat og kommuner.

Disse medlemmer viser til at Stortinget har vedtatt å overføre ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten, jf. Innst. O. nr. 118 (2000-2001). Disse medlemmer mener at når den største oppgaven til fylkeskommunene nå er fjernet, så er hovedargumentet for opprettholdelse av fylkeskommunene som administrativt og politisk organ borte, og fylkeskommunene bør derfor legges ned. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til sine

merk-nader og forslag i Innst. S. nr. 207 (2000-2001) Om en bedre oppgavefordeling.

Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunenes selvstyre må styrkes. Disse medlemmer er av den oppfatning at den enkelte kommune må få bedre styring med egen økonomi ved selv å forvalte sine inntekter, og bør ikke bli pålagt oppgaver fra staten uten at finansieringen av disse er sikret. Disse medlemmer mener også at kommunene skal få større ansvar for økonomisk styring ved at statens økonomiske utjevning mellom kommunene reduseres og i større grad baseres på objektive kriterier.

For å sikre et likeverdig tilbud i hele landet vil disse medlemmer overføre ansvaret for finansiering av sykehus, skoler og institusjoner innen eldreomsorgen til staten. Finansieringen skal skje gjennom en direkte stykkprisovertføring fra staten til den enkelte driftsenhet, basert på de lovfestede rettigheter den enkelte innbygger har til helse, eldreomsorg og undervisningstjenester. Kommunene kan eventuelt selv eie eller overlate til private å eie og drive skoler og andre institusjoner.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag :

"Stortinget ber Regjeringen om å overføre ansvaret for tjenester innen helse, omsorg og utdanning til staten."

Disse medlemmer mener at kommunenes øvrige oppgaver skal finansieres gjennom inntekter fra kommunal inntektsskatt, brukerbetaling og et kriteriebasert tilskuddssystem fra staten. Disse medlemmer mener at kommunene selv skal fastsette det kommunale skattenivået. Etter disse medlemmers oppfatning vil dette bidra til å vitalisere det lokale selvstyret og det vil bli betydelig mer politisk debatt i kommunene om hvilke tiltak kommunene skal igangsette. Etter disse medlemmers oppfatning vil dette bidra til å vitalisere den politiske debatten.

Disse medlemmer er av den oppfatning at kommunene må gis frihet til i størst mulig grad å organisere og finansiere øvrige oppgaver slik de anser det mest hensiktsmessig, uten statlig innblanding.

Disse medlemmer mener at dersom kommunene fritas for ansvaret for finansiering av helse, eldreomsorg, sosiale tjenester og undervisning, vil planlegging og tilrettelegging bli et mer sentralt ansvarsområde for kommunene. Dette vil gjøre det enklere for utbyggere av boliger, næringsliv, infrastruktur, service-tiltak, parker, idrettsanlegg, og annen virksomhet.

Etter disse medlemmers oppfatning bør kommunesammenslåinger kun skje dersom det er et reelt ønske om dette i de aktuelle kommunene. Stortinget bør ikke tvinge kommuner til sammenslåing. Sammenslåinger av kommuner, der forholdene ligger til rette for det, kan gi mer effektive kommuner, og dermed

bedre tjenestetilbud for kommunens innbyggere. Eventuelle merutgifter ved svært små kommuner bør ikke uten videre kunne veltes over på staten.

Disse medlemmer har merket seg at flere kommuner sliter med økonomien og at dette flere steder går ut over brukergrupper som for eksempel eldre og barn. Disse medlemmer beklager dette og viser igjen til våre primære forslag om å overføre ansvaret for eldreomsorgstjenester og grunnskolen til staten for å sikre likeverdig tilbud over hele landet.

Disse medlemmer vil også bemerke at flere kommuner prioriterer sine ressurser på en slik måte at man ikke i tilstrekkelig grad prioriterer nevnte grupper. Resultatet blir dessverre at for eksempel eldre og barna sitter igjen som tapere. Disse medlemmer kan ikke akseptere at dette fortsetter.

Disse medlemmer vil derfor signalisere at det er nødvendig å gi alle kommuner ressurser som gjør dem i stand til å ivareta basistjenester som omsorg og undervisning på en tilstrekkelig måte. Disse medlemmer vil frem mot behandling av statsbudsjettet vurdere behovet i kommunene og hvordan man best kan sikre at nødvendige behov blir ivaretatt. Disse medlemmer registrerer at KS ønsker å øke de frie midlene til kommunesektoren. Disse medlemmer ser fordelene med dette, men er mest opptatt av at viktige brukergrupper blir prioritert. Disse medlemmer vil derfor måtte se på hva som er den beste måten å styrke kommuneøkonomien på for å oppnå målene om et godt undervisningstilbud og en god eldreomsorg.

Disse medlemmer vil også vise til at kommunene og fylkeskommunene eier eierandeler i kraftbransjen på over 200 mrd. kroner. Disse medlemmer vil i den anledning vise til at de fleste kommuner som har slike eierandeler ville kunne få en betydelig bedre økonomiske handlefrihet dersom disse andelene hadde blitt solgt og pengene ble brukt til å nedbetale gjeld, til egne investeringer eller plassert i bank til vanlig bankrente.

Disse medlemmer viser til at lønnsoppgjøret våren 2000 ble et meget kostbart lønnsoppgjør for kommunesektoren, og at kommunene fikk liten kompensasjon for dette i det økonomiske opplegget for 2001. Disse medlemmer er av den oppfatning at lønnsoppgjøret 2000 ble ekstra kostbart fordi Regjeringens politikk medførte store lønnskrav fra arbeidstakerorganisasjonene. Disse medlemmer av den oppfatning at Regjeringen kunne ha motvirket dette ved bl.a. å redusere skatter og avgifter, slik at lønsmottakerne kunne ha fått mer igjen for de lønninger som de hadde på det daværende tidspunktet. Det faktum at staten også er forhandlingsmotpart for de fleste kommunale arbeidstakere gjør det etter disse medlemmers oppfatning nødvendig at staten bidrar til å dekke kommunenes ekstra kostnader i forbindelse med dette lønnsoppgjøret.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å gi kommunene kompensasjon for lønnsoppgjøret i år 2000."

Komiteens medlem fra Senterpartiet konstaterer at det er stor avstand mellom hvordan den økonomiske situasjonen og hverdagen i kommune-Norge fortøner seg for mange innbyggere og den omtale som gis i kommuneproposisjonen.

Dette medlem mener det må være samsvar mellom de oppgaver som pålegges kommunene og de inntekter som stilles til disposisjon. Nye oppgaver må følges av ekstra midler. Dette har ikke vært situasjonen ved gjennomføring av nye, store reformer, og det har oppstått en økonomisk ubalanse. Dette vises i manglende omfang og kvalitet på det tjenestetilbudet som gis i mange kommuner og som skal representere grunntryggheten i folks hverdag.

Dette medlem viser til materiale fra Kommunenes Sentralforbund som forteller at 85 pst. av kommunene viser til at de ikke er i stand til å foreta effektivisering uten at det fører til reduksjon i tjenestetilbudet innenfor dagens inntektsrammer. Dette står i skarp kontrast til svar fra statsråden på spørsmål nr. 4 fra Senterpartiets stortingsgruppe der statsråden sier følgende:

"Hvorvidt man er i stand til å effektivisere driften, har liten sammenheng med de inntektsrammene man har."

Dette medlem mener derfor at inntektsrammene for 2002 må økes utover Regjeringens forslag. I tillegg må det lages en plan for gjenoppbygging av den økonomiske balansen i kommuner og fylkeskommuner. Sanering av deler av kommunenes gjeld er et tiltak i en slik plan. Det vises til merknad under kap. 2.2.1 og 25.2.

Dette medlem viser til Senterpartiets program for perioden 2001-2005, der det heter:

"Senterpartiet vil gi kommunene et friere skattøre. Dette innebærer et alternativ til dagens kommunale eiendomsskatt for personer og at kommunen i perioder kan øke skattleggingen for å gjennomføre viktige politiske prioriteringer."

Dette medlem vil styrke konsultasjonsordningen mellom Kommunenes Sentralforbund og Regjeringen, og ønsker en ordning der kommunene har forhandlingsrett.

Ressurskrevende brukere

Dette medlem mener at kompensasjonsgraden som gis ikke er tilstrekkelig og at det ikke er noen god ordning at kompensasjonen gis over skjønnstilskuddet. Dette medlem vil foreslå et nytt finansierings-

system der staten finansierer 80 pst. av kostnadene utover en fastsatt kommunal andel på 600 000 kroner.

Dette medlem har merket seg at Regjeringen ikke følger opp psykiatriplanen.

Endringer i inntektssystemet

Dette medlem er uenig i at tapskompensasjonen til de såkalte Rattsø-taperne fjernes før det er foretatt en full evaluering av virkningene av endringene i inntektssystemet og foretatt endringer i kriteriene som fanger opp utkantkommunenes spesielle behov.

Eldresatsingen

Dette medlem viser til meldinger fra kommuner som må prioritere høyere egenandel enn beregnet for å komme med i eldresatsingen. Dette går direkte utover andre tilbud i kommunen, og barn og unge er spesielt utsatt. Siste kjente tall for underfinansiering er 3,7 mrd. kroner. I tillegg viser rapporter fra kommunene at behovet for boliger er større enn antatt. Dette medlem mener derfor at det er behov for en forlengelse av reformen og en gjeldslette av de merutgiftene som kommunene har fått.

Sykehusoppgjøret

Dette medlem viser til at Senterpartiet er imot statlig overtakelse av sykehusene og viser til behandlingen av Ot.prp. nr. 66 (2000-2001). Dette medlem har flere ankepunkter mot sykehusoppgjøret og mener staten må slette hele det akkumulerte underskuddet på 1,3 mrd. kroner i fylkeskommunene. Årsaken er at det i hovedsak er sykehusene som har påført fylkeskommunene store underskudd. Dette medlem er heller ikke enig med Regjeringen i det uttrekket som foreslås i inntektsrammene når sykehusene blir statlige. Det vises til merknader under kap. 2.2.2.

Dette medlem viser til Ot.prp. nr. 24 (2000-2001) og Odelstingets behandling av denne. Dette medlem viser til at Senterpartiet påpekte usikkerhetene i anslagene fra finansdepartementet for antatt inntektstap for en rekke kommuner som en følge av innføringen av eiendomsskattelovens § 8.

Dette medlem har med undring merket seg at skattetapet for de 11 kommunene som departementet omtaler i St.meld. nr. 2 (2000-2001) side 47, ikke er gjengitt i stortingsmeldingen, selv om dette skattetapet er innmeldt til departementet og utgjør relativt store inntektstap for de berørte kommuner. En slik opplysning burde etter dette medlems oppfatning selv sagt vært oppgitt fra departementets side. Denne manglende rapporteringen er påfallende, siden det innmeldte skattetapet for disse 11 kommunene er i overkant av 60 mill. kroner, over det dobbelte av forslaget til bevilgning.

De oppgitte skattetapene fra kommunene viser at det var grunn til å stille spørsmålstegn ved Finansdepartementets provenyberegninger.

Dette medlem vil minne om finansministerens utsagn i odelstingsdebatten 14. desember 2000:

"Jeg vil understreke at jeg er innstilt på å følge virkningene fra enkeltkommuner meget nøye. Dersom erfaringene med de nye reglene avdekker urimelige utslag for enkeltkommuner, vil jeg komme tilbake med en vurdering av det."

På bakgrunn av finansministerens svar er det etter dette medlems oppfatning vanskelig å se at Arbeiderpartiet er interessert i å kompensere uforutsigbart skattetap fra det ene året til det andre. Et skattetap som er inntruffet etter at kommunebudsjettene er vedtatt.

Verken Stortinget eller de berørte kommuner ble forespeilet slike skattebortfall etter at vedtakelsen av kommunebudsjettene var sluttført.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil i denne sammenheng påpeke at disse medlemmer er alene om å foreslå en økning av Finansdepartementets forslag til bevilgning i Innst. S. nr. 235 (2000-2001) med 25 mill. kroner til 50 mill. kroner.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke den sterke ubalansen i kommuneøkonomien, med underskudd i flere år. Kommunesektoren har ansvaret for de viktigste områdene som angår folks hverdag, slik som skole, helse, omsorg, kultur, samferdsel og sosiale tiltak. Gode tjenester er helt avgjørende for folks levkår og er en uunnværlig infrastruktur for næringslivet. En svekket offentlig sektor vil også bidra til at forskjellene mellom folk øker, stikk i strid med det Regjeringen har varslet de ville rette opp i. Skal velferdsstaten sikres for alle, må flertallet av befolkningen føle seg tjent med og være fornøyd med det offentlige tilbudet. Slik er det ikke i dag. For Sosialistisk Venstreparti blir det derfor en sentral oppgave å sørge for at kommunesektoren blir i stand til å utføre de viktige oppgaver de har ansvaret for. Folk ønsker flere og bedre tjenester, ikke færre og dyrere.

For å redusere den store ubalansen i kommuneøkonomien mener derfor dette medlem at kommunene må få kompensasjon for prisstigning knyttet til eldrepacka, kompensasjon for etterslep på lønnsoppgjør, få et raust og realt oppgjør for statlig overtakelse av drift og eiendommer til sykehusene og få til en statlig toppfinansiert tilskuddsordning for særlig tunge brukere av kommunale omsorgstjenester. Diverse poster under utdanning, barnehage og omsorg må styrkes. Frie inntekter må økes med om lag 4 mrd. kroner.

Dette medlem vil påpeke at fornyelsens mål må være å gi befolkningen flere og bedre tjenester. Skal dette bli mulig må det bli mer samsvar mellom oppgaver og den økonomi som kommunesektoren får til rådighet.

Dette medlem vil peke på at situasjonen i norsk økonomi er svært god. Denne situasjonen må brukes til å satse på å øke kvaliteten i skolen, flere og billigere barnehager, fjerne egenandeler, bedre tilbudet til eldre og pleietrengende og fjerne fattigdommen i Norge.

Norge må også ta et større ansvar for å bekjempe fattigdom og miljøproblemer i fattige land.

En nødvendig styrking av skole, helse og omsorg er fullt mulig uten skadevirkninger for norsk økonomi. Dette kan gjøres ved å omfordele fra andre sektorer, ved å innføre grønne skatter på forurensende og miljøskadelig forbruk og ved å øke skatten på store kapitalinntekter.

Det er uakseptabelt at et rikt land som Norge ikke løser prekære behov i skole- og helsesektoren og unnlater å bedre levkåra til de aller fattigste når det åpenbart finnes ressurser til det hvis en er villig til omfordeling. Kommuneøkonomi er helt sentral for å få løst de viktigste oppgavene, og budsjettpolitikken må legges opp slik at en sikrer de viktigste oppgavene først. Dette medlem vil vise til at det er fordelingspolitikken som viser et samfunns menneskesyn. Sosialistisk Venstreparti kjemper for et solidarisk samfunn, der de økonomiske forskjellene mellom folk er små og alle har muligheten til et godt liv. Norge er i dag et av verdens rikeste land. På tross av det er det mennesker og mange tusen barn som vokser opp i fattigdom. Barnefattigdom er et alvorlig og uakseptabelt angrep på anstendighet og velferd i vår tid. Vi står overfor valg som til sjuende og sist dreier seg om ideologi og holdninger. Barn er den viktigste ressursen vi har i dette samfunnet. At barn må leve i fattigdom i dagens Norge er etisk uakseptabelt og en enorm sløsing med samfunnets ressurser. Pågangsmot og livslyst ødelegges og mange barn føler at de har veldig lite å se fram til. Dette medlem vil påpeke at på lang sikt kan en mykere arbeidslinje, en sosial boligpolitikk, en fornyelse av hjelpe- og stønadsordninger og lavere skatter for lavinntektsgruppene, avskaffe fattigdommen. På kort sikt må det settes inn akutttiltak, spesielt for fattige barnefamilier.

Dette medlem viser til eget forslag i Dokument nr. 8:69 (2000 2001) om strakstiltak for fattige barnefamilier og Innst. S. nr. 273 (2000-2001).

2. DET ØKONOMISKE OPPLEGGET FOR 2002

2.1 Sammendrag

2.1.1 Vekst i samlede og frie inntekter

Hovedelementene i det økonomiske opplegget for 2002 er:

- Av den totale inntektsveksten på mellom 3 og 3,5 mrd. kroner er om lag halvparten frie inntekter.
- I tilknytning til forslaget om statlig overtakelse av ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra 2002, reduseres fylkeskommunenes inntektsrammer med om lag 46,5 mrd. kroner, hvorav vel 25 mrd. kroner er frie inntekter. Samtidig foreslås det at fylkeskommunal gjeld på i alt vel 16 mrd. kroner overtas av staten. I tillegg foreslås en engangsbe-

vilgning på 2,3 mrd. kroner i 2002 knyttet til feriepenger for ansatte som flyttes over til de nye helseforetakene.

- Regjeringen tar sikte på å gjennomføre en satsing i kommende stortingsperiode for å få etablert flere barnehageplasser og redusere foreldrebetalingen ytterligere.
- Handlingsplanen innen eldreomsorgen slutføres i løpet av 2002 i tråd med forutsetningene. Dette innebærer at det settes av investeringsmidler på knapt 500 mill. kroner til i alt 6 200 sykehjemsplasser/omsorgsboliger. Det øremerkede driftstilskuddet på om lag 3,5 mrd. kroner innlemmes i inntektssystemet.
- Regjeringen vil bidra til satsing på skolens lokaler og anlegg, ikke minst med tanke på en god pedagogisk tilpasning av opplæringen. Innenfor veksten i frie inntekter vil det være rom for økte utgifter til skolesektoren, for eksempel til dekning av økte renter og avdrag knyttet til investeringer i skolelokaler.
- Regjeringen vil komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene av handlingsplanen innen psykiatrien i statsbudsjettet til høsten.

Foreløpige tall for 2000 kan tyde på at den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er noe bedre enn i 1999. Den økonomiske ubalansen må rettes opp over flere år. Kommunesektoren må selv yte et betydelig bidrag til å bedre den økonomiske balansen gjennom omstilling og effektivisering. Staten vil bidra til å øke den kommunale handlefriheten gjennom vekst i frie inntekter og innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet i 2002. Det foreslås også en omfattende reduksjon i statlige krav til kommunal rapportering, noe som vil frigjøre ressurser i kommunesektoren.

Justeringer i det økonomiske opplegget for 2001 som fremmes i Revidert nasjonalbudsjett, gir et godt utgangspunkt for 2002. Blant annet er anslaget på frie inntekter i 2001 reelt oppjustert med 200 mill. kroner, og det foreslås å kompensere økte kommunale pensjonskostnader med 1,7 mrd. kroner.

Gjennom konsultasjonsordningen med kommunesektoren vil Regjeringen før statsbudsjettet for 2002 legges fram, drøfte prioriteringer av kommunesektorens oppgaver innenfor den foreslåtte inntektsrammen, herunder effektiviseringsmuligheter i sektoren, og behovet for å styrke kommunesektorens finansielle situasjon.

Regjeringen legger opp til en reell vekst i de frie inntektene på mellom 1 500 og 1 750 mill. kroner (1-1 pst.). Veksten fordeles med 300-400 mill. kroner til fylkeskommunene og 1 200-1 350 mill. kroner til kommunene. Dette gir kommunene og fylkeskommunene relativt sett like stor vekst i de frie inntektene.

Andelen frie inntekter vil øke fra om lag 70 pst. til 76 pst. i 2002 som følge av vekst i frie inntekter, innlem-

ming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet på om lag 3,6 mrd. kroner, og at ansvaret for spesialisthelsetjenesten overføres til staten. Innlemmingen av øremerkede tilskudd er en oppfølging av den planen som ble lagt fram i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001.

Dersom anslaget på skatteinntektene i 2001 endres i statsbudsjettet i oktober i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett, kan inntektsveksten for 2002 bli endret i forhold til det som varsles i denne proposisjonen.

I tråd med praksis de seinere år legger Regjeringen opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet til høsten.

Regjeringen foreslår at Kommunal- og regionaldepartementet får fullmakt til å fordele 4 440 mill. kroner i skjønnstilskudd i 2002. Det legges bl.a. opp til økt skjønn til kommuner med ressurskrevende brukere og til kommuner med store befolkningsendringer.

I samsvar med Stortingets behandling av kommuneøkonomiproposisjonen i fjor, starter en i 2002 omleggingen av inntektssystemet for perioden 2002-2006:

2.1.2 Statlig overtagelse av spesialisthelsetjenesten - konsekvenser for kommuneopplegget

Regjeringen har i Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) foreslått at staten skal overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Det er lagt til grunn at Stortinget i juni gir sin tilslutning til forslaget. Dette vil også få konsekvenser for kommuneopplegget.

De viktigste tjenester som staten overtar er de somatiske helsetjenestene som i hovedsak består av sykehusesene, virksomhetene innen psykiatrien, rehabilitering og habilitering, deler av rusvernet som er knyttet til spesialisthelsetjenesten, sykehusapotek, laboratorie- og radiologiske tjenester, ambulansetjenesten, nødmeldetjenesten og driftsavtaler med private spesialister.

I tillegg er om lag 20 pst. av fylkeskommunenes sentrale administrasjonsutgifter trukket ut. Dette utgjør om lag 750 mill. kroner. Beløpet som trekkes ut første året er relativt lavt. Departementet mener at det på sikt er grunnlag for ytterligere samordning og effektivisering av fylkeskommunenes sentrale administrative enheter.

Den samlede reduksjonen i fylkeskommunenes inntektsrammer blir etter dette 46,75 mrd. kroner. Av dette er 25,3 mrd. kroner reduksjon i de frie inntektene og 21,45 mrd. kroner er reduksjon i andre driftsinntekter (øremerkede tilskudd, brukerbetalinger, refusjoner og lignende).

Det overordnede prinsippet for det økonomiske oppgjøret i reformen er at fylkeskommunene etter at reformen er gjennomført skal være i stand til å utføre de oppgaver som fylkeskommunene har igjen etter at spesialisthelsetjenesten overføres til staten.

De viktigste elementene i Regjeringens forslag for å tilfredsstille dette kravet er:

– *Rette opp ubalansen i økonomien*

Fylkeskommunene har samlet sett de senere årene kommet i en økonomisk ubalanse med til dels store driftsunderskudd. Det er derfor lagt vekt på å rette opp denne ubalansen når de nye inntektsrammene til fylkeskommunene skal beregnes. Dette er gjort ved at en reduserer de framtidige inntektsrammene til fylkeskommunene med et beløp som er om lag 0,8 mrd. kroner mindre enn det som fylkeskommunene i dag bruker på spesialisthelsetjenesten.

– *Sletting av all sykehusgjeld med 13,4 mrd. kroner.*

All gjeld til spesialisthelsetjenestene blir slettet, dette utgjør om lag 13,4 mrd. kroner. Det økonomiske oppgjøret er utformet slik at sum gjeldslette kombineres med en reduksjon i fylkeskommunenes inntektsrammer med et beløp som tilsvarer det fylkeskommunene forventes å spare i utgifter til renter og avdrag for sykehusgjelden. Gjeldsoppgjøret vil derfor ikke ha betydning for den økonomiske handlefriheten til fylkeskommunene samlet sett, men fordelingen mellom fylkeskommunene vil bli påvirket av hvor mye gjeld som blir slettet.

– *Ekstra gjeldsslette på 2,3 mrd. kroner.*

Regjeringen foreslår at det foretas et gjeldsoppgjør utover sykehusgjelden hvor det tas hensyn til fylkeskommuner med lav sykehusgjeld som følge av høy egenkapitalandel i investeringene og/eller kort nedbetalingstid av lån. Dette ivaretas ved at den enkelte fylkeskommune som et minimum blir satt i stand til å slette gjeld som tilsvarer fylkeskommunenes gjennomsnittlige sykehusgjeld pr. innbygger. For å ivareta dette kravet er det beregnet at det er nødvendig å tilføre fylkeskommunene et beløp på om lag 2,3 mrd. kroner utover den innrapporterte sykehusgjelden.

– *Styrking av fylkeskommunenes likviditet*

For å sikre at fylkeskommunene skal få en tilstrekkelig likviditet som sikrer at de oppgaver som fylkeskommunene fortsatt skal ha et ansvar for kan ivaretas på en tilfredsstillende måte, åpnes det for at noe av gjeldssletten kan brukes til å styrke likviditeten i de tilfeller hvor denne er spesielt svak, blant annet som følge av akkumulerte underskudd.

– *Ekstra bevilgning til feriepenger på 2,3 mrd. kroner*

I 1992 ble regnskapsforskriftene endret slik at fylkeskommunene fikk økte feriepengekrav uten at dette ble kompensert fra statens side. Regjeringen finner det rimelig at staten kompenserer fylkeskommunene for den delen av feriepengekravet som gjelder spesialisthelsetjenesten, når denne overføres til staten. Basert på regnskapsmateriale for fylkeskommunene kan det samlede feriepengekravet for spesialisthelsetjenesten ved utgangen av 1992 anslås til noe under 1,3 mrd. kroner. Fremskrevet med pengemarkedsrenten, kan den forrentede verdien av dette beløpet ved utgangen av 2001 anslås til om lag 2,3 mrd. kroner. Dette beløpet

foreslås bevilget fylkeskommunene i 2002, og vil bidra til en vesentlig styrking av fylkeskommunenes likviditet.

2.2 Komiteens merknader

2.2.1 Vekst i samlede frie inntekter

Komiteen har merket seg at Regjeringen legger opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 3 og 3,5 mrd. kroner fra 2001 til 2002. Av den samlede inntektsveksten kommer mellom 1,5 og 1,75 mrd. kroner som frie inntekter. Komiteen viser også til at i tillegg til veksten i frie inntekter kommer innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet med vel 3,6 mrd. kroner i 2002.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter Regjeringens økonomiske opplegg for 2002.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti viser til forslag om økt kompensasjon (80 pst.) for særskilt kostnadskrevende brukere. Disse medlemmer vil videre understreke behovet for økt satsing på en indre og ytre opprusting av skolen. Disse medlemmer mener derfor det er behov for å øke rammene for kommuneøkonomien i 2002 ut over Regjeringens forslag. Disse medlemmer mener rammen for 2002 bør økes med om lag 500 mill. kroner, og at en eventuell ekstra kompensasjon til fylkeskommunene for følge av forhandlinger knyttet til overdragelsen av eierskapet til sykehusene må komme i tillegg.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn foreslå følgende:

"Den reelle vekst i kommunesektorens inntekter fra 2001 til 2002 skal være 4 mrd. kroner."

Komiteens medlemmer fra Høyre støtter rammen for kommuneøkonomien for 2002, men er uenig i fordelingen, og viser til sine generelle merknader under kap. 1.2.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet godtar forslaget frå Regjeringa til ramme, med tillegg av auken på 200 mill. kroner som Arbeiderpartiet og Framstegspartiet legg inn i sykehusoppgjøret, som et utgangspunkt for det økonomiske opplegget for 2002, men disse medlemmene er uenig i fordelinga.

Desse medlemmene vil vise til sine generelle merknader, der ein opner for ei auking av ramma for å rette opp at enkelte brukergrupper som eldre og barn ikkje får det omsorgstilbudet dei treng. Desse medlemmene viser også i denne sammenheng til forslaget om å auke tilskuddssatsane på bygging av sjukeheimsplassar med 300 000 kroner pr. plass.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil øke den reelle inntektsveksten med 4 mrd. kroner i 2002 utover Regjeringens forslag for å sette kommuner og fylkeskommuner i stand til å gi et tilfredsstillende tjenestetilbud til sine innbyggere. Dette er nødvendig for å styrke det forebyggende arbeidet for barn og ungdom gjennom bedre skoler, bedre og rimeligere skolefritidsordninger og lavere foreldrebetaling i barnehager. Det er også nødvendig for at kommunene kan følge opp handlingsplanen for eldreomsorg. I tillegg vil dette medlem foreslå en gjeldssaneringsordning på 12 mrd. kroner til kommunene som et første skritt for å gjenopprette den økonomiske balansen.

Dette medlem viser også til merknad og forslag under kap. 25.2.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at når en tar hensyn til demografiske endringer, befolkningsvekst og manglende kompensasjon for tidligere prisvekst og penger knyttet til statlig pålagte reformer, er det overhodet ingen holdpunkter for å si at rammeøkningen har gitt kommunene frie inntekter eller økt handlingsrom. Det som er avgjørende for om det blir handlefrihet, er ikke størrelsen på såkalte frie inntekter, men om pengene er bundet opp av andre pålegg eller må dekke underskudd, slik som nå. Dette medlem viser til forslag om økning i ramma og på enkeltposter.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

"De frie inntektene for kommunesektoren økes med 4 mrd. kroner for 2002 utover Regjeringens forslag."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet er kjent med de senere års ubalanse i kommunesektorens finansielle situasjon.

Flertallet mener dette dels skyldes store investeringer i forbindelse med reformer og satsinger innen eldreomsorgen, helsesektoren og grunnskolen og dels en svekkelse av driftsresultatene. Flertallet er enig i at denne ubalansen må rettes opp over flere år.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, mener at kommunesektoren selv må yte et betydelig bidrag gjennom omstilling og effektivisering. Dette flertallet mener også at staten vil bidra gjennom vekst i de frie inntektene og innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet for 2002 som øker den kommunale handlefriheten. Dette flertallet har merket seg de foreslåtte forenklinger av rapporteringskrav, noe som også vil frigjøre ressurser i kommunesektoren.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at det nå er et sterkt behov for å redusere den økonomiske ubalansen i kommunesektoren. Dette medlem mener derfor kommunesektoren må kompenseres for utgifter knyttet til eldrepacka, få et raust og realt oppgjør ved statlig overtakelse av sjukehusene og rammene for frie inntekter må økes med 4 mrd. kroner. I tillegg må diverse poster under utdanning, helse, barn- og unge og distriktpolitikk styrkes.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, har merket seg at Regjeringen vil bidra til økt satsing på skolens lokaler og anlegg. Flertallet er enig i at det vil være rom til dette innenfor veksten i de frie inntektene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil i denne sammenheng vise til sine generelle merknader om finansiering av kommunesektoren.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Høyre merker seg at Regjeringen forsøker å legge føringer på bruken av de frie midler gjennom såkalte signaler om hva de mener skal prioriteres. Disse medlemmer mener det viktigste for å skape rom for lokal satsing på skole er å gi mest mulig av rammene som frie inntekter og minst mulig føringer på bruken av disse, gjennom ulike lov- og regelpålegg.

Komiteens medlemmer fra Høyre vet at skole er det viktigste satsingsområdet for Høyres lokale politikere og vet at forutsatt at andre bindinger på midler som gjør det mulig, vil disse bruke midlene til en skolesatsing. Disse medlemmer mener lokalpolitikkerne selv er i stand til å vurdere om det viktigste lokalt er skolebyggene eller undervisningssatsing, for eksempel.

Komiteen har merket seg at Regjeringen vil komme tilbake med de budsjettmessige konsekvensene av handlingsplanen innen psykiatrien i statsbudsjettet til høsten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at andelen frie inntekter øker fra 70 pst. av sektorens samlede inntekter i 2001 til 76 pst. i 2002. Flertallet har merket seg at dette skyldes vekst i de frie inntektene, innlemming av øremerkede tilskudd og at ansvaret for spesialisthelsetjenesten overføres til staten.

Komiteen har merket seg at den foreslåtte inntektsveksten i 2002 er basert på anslått inntektsnivå for 2001 i Revidert nasjonalbudsjett.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er enig med Regjeringen i at de kommunale og fylkeskommunale skattørene fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet til høsten. Dette er i tråd med tidligere praksis.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det ville vært en fordel å få fastsatt de kommunale og fylkeskommune skattørene i forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen. På den måten ville flere elementer i kommunenes økonomiske planlegging vært fastsatt på et tidlig tidspunkt. Disse medlemmer mener det er viktig å videreføre opptrappingen av skattenes andel av inntektene til kommunene og mener skatteprosenten må opp på minst 48 pst. i 2002.

Komiteen har merket seg at Regjeringen foreslår å fordele 4 440 mill. i skjønnstilskudd i 2002.

Komiteen har også merket seg at Regjeringen i 2002 starter omleggingen av inntektssystemet for perioden 2002-2006 i tråd med Stortingets tidligere vedtak.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at de er uenig i flere av Regjeringens forslag til omlegging av inntektssystemet og viser til sine merknader under 4.2.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil understreke at når regnskapsresultatene for 2000 i mange kommuner er bedre enn forventet, er dette fordi kommunene har strammet inn på utgiftssiden og fått større utbytte i forbindelse med kraftverk. Disse medlemmer vil peke på at kommunenes inntekter fra kraftverkene må påregnes å bli redusert som en følge av økte skatter for kraftverkene på ca. 400 mill. kroner.

Disse medlemmer vil peke på at det fortsatt er ubalanse i kommunenes finansielle situasjon, samtidig som kommunene fremdeles har store utfordringer med reformer innen eldreomsorgen, helsesektoren og grunnskolen.

Disse medlemmer mener det er viktig med økt satsing på utbygging av barnehager og å redusere prisene. Disse medlemmer vil imidlertid peke på at dette er to målsetninger som motvirker hverandre på den måten at begge medfører økte kostnader.

Disse medlemmer slutter seg til at de øremerkede driftstilskuddene innen eldreomsorgen innlemmes i inntektssystemet fra 2002, men vil understreke at rapporter fra kommunene viser at det kan være behov for å utvide antall enheter som skal bygges. Disse medlemmer vil komme tilbake til dette i forbindelse med St.prp. nr. 1 (2001-2002). Disse medlemmer mener at det bør gis tilsagn i 2001 til oppstart av byg-

ging av 2000 av de 6200 enhetene som Regjeringen foreslår å bygge i 2002.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at handlingsplanen for psykiatri følges opp både når det gjelder investeringer og driften. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at tilbudet til barn og unge forsterkes både i kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Disse medlemmer vil peke på at kostnader til ressurskrevende brukerne er en stor kostnad for mange kommuner og det er derfor behov for en mer forutsigbar refusjon enn benyttelse av skjønnstilskudd.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til proposisjonen der det framgår at det legges opp til reell vekst på mellom 3 og 3,5 mrd. kroner. Veksten i de frie inntektene til kommunene utgjør 1 200-1 350 mill. kroner av dette. Isolert sett kan dette virke bra. De frie inntektene er imidlertid ikke penger som kommunene kan bruke som de vil. I svar fra statsråden på spørsmål nr. 1 fra Senterpartiets stortingsgruppe, framgår at en milliard går med til å møte demografiske endringer og 80 mill. til merutgifter ved fastlegeordningen. Økte driftsutgifter knyttet til flere omsorgsboliger/sykehjemsplasser skal også dekkes innenfor de frie inntektene. Det samme skal kostnadene som følge av opptrappingen av det kommunale tilskuddet til barnehage. Dersom opptrappingsplanen skal følges og kommunene skal dekke en andel på 30 pst. innen 2005, krever dette en årlig innsats fra kommunene på 330 mill. kroner. Da er kommunene allerede kommet i minus på neste års drift, og det vil ikke være mulig å gi kvalitetsforbedringer innen undervisning og skolebygg slik som bebudet fra Regjeringens side.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader under kap. 3.2.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil vise til de endringer som er gjort når det gjelder eiendomsskatt på kraftverk og de uheldige konsekvenser dette medfører for mange mindre kommuner.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram en plan for gjenoppbygging av den økonomiske balansen i kommunesektoren med mål om netto driftsresultat på 3 pst."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener Regjeringens forslag til økninger i kommuneøkonomien ikke på noen måte er egnet til å gi innbyggerne det tilbud de trenger eller til å gi kommunene mulighet til å utføre pålagte oppgaver. Dette medlem viser til manglende kompensasjon for pris- og lønnsvekst, og en befolkningsøkning som har akkumulert seg oppover flere år. I tillegg er flere reformer underfinansiert og kommunenes reserver brukt opp. Dette medlem viser til at underfinan-

siering spesielt av eldrereformen, har gått ut over tilbudet til barn og unge og at rammen heller ikke sikrer anstendig omsorg til eldre og pleietrengende. Dette kan ikke fortsette uten at tilliten til og grunnlaget for solidarisk omfordeling gjennom velferdsstaten undermineres.

Dette medlem vil vise til at bare det anslåtte behov for vekst i kommunenes inntekter som følge av behov for flere ansatte på grunn av demografiske endringer er på 1 mrd. I grunnskolen, som skulle være gratis, er foreldrebetalingen på 206 mill. kroner i 2001, kommunal egenandel på særlig ressurskrevende brukere er på 600 mill. kroner og kommunenes andel av økte utgifter til fastlegeordningen forventes å bli 80 mill. kroner. Videre vises det til at øremerkede tilskudd bare er foreslått kompensert for prisøkning siste år og at dette vil bety at etterslepet ikke blir rettet opp.

Dette medlem hevder at på tross av bred enighet om at skolen skal være gratis, kreves det inn egenandeler hver dag i norsk skole. En ordning med å få dekket slike utgifter som sosialhjelp er ikke tilfredsstillende og bryter med prinsippet om gratis skole. Dette medlem mener derfor at Regjeringen må komme med en tilleggsbevilgning for å dekke slike utgifter for 2001 og vil fremme forslag om dette i Revidert nasjonalbudsjett. I tillegg må det slås fast som et prinsipp og følges opp med årlige bevilgninger til kommunene.

Dette medlem mener at egenandeler på helsetjenester og økt foreldrebetaling i barnehager og skolefritidsordning må reduseres. En undersøkelse fra SSB viser at funksjonshemmede i snitt betaler 23 000 kroner pr. år i egenandeler. Det er en ekstraskatt på sykdom som rammer den delen av befolkningen med lavest inntekt og dårligst helse.

Dette medlem vil understreke betydningen av at en større satsing på allmennyttige utleieboliger kommer raskt og at både staten og kommunene må ta et langt større ansvar for å få dette igang raskt. Norge har svært få allmennyttige utleieboliger sammenlignet med hva som er vanlig i andre europeiske land og dette skaper store levekårs- og gjeldsproblemer for mange. Etter flere år med kraftig stigning både i leie- og eiepriser, er det nå blitt så dyrt å leie at også en rekke husholdninger med normale inntekter ikke har råd til bolig. Andelen allmennyttige utleieboliger må økes kraftig og utbyggingstakten må økes betraktelig. Både stat og kommune må stille rimelig tomte- og eiendomsmasse til rådighet. Videre må kommunen sørge for å regulere tomter til boligformål og sørge for at reguleringsbestemmelsene sikrer en variert boligmasse. Satsingen kan skje både gjennom bygging og gjennom kjøp i ordinær boligmasse. Dette medlem viser til forslag i Revidert nasjonalbudsjett om å øke kap. 581 post 75 Boligtilskudd til etablering, utbedring og utleieboliger, med 200 mill. kroner.

Dette medlem viser til at Regjeringen i kommunøkonomiproposisjonen for 2001, varsler at statlig veiledende norm for økonomisk sosialhjelp ikke vil påvirke den samlede rammen for statlige overføringer

til sektoren. Dette viser klart at veiledende normering for økonomisk sosialhjelp ikke er tilstrekkelig. Det vil ikke verne mot stor ulikhet i nivået for økonomisk sosialhjelp mellom kommuner og heller ikke forplikte staten til å være med å finansiere et nødvendig løft for de som er uten eller har svært små inntekter. Nå viser det seg at i mange kommuner vil normene føre til at sosialhjelpsmottakere kan miste flere tusen kroner pr. måned dersom kommunen følger Regjeringens råd. Uten fast minstenorm og statlig medfinansiering, vil underskuddet i kommunesektoren i dag gjøre økt minstenivå for økonomisk sosialhjelp nesten umulig i mange kommuner. Skal innføring av statlig norm være en garanti mot fattigdom og et løft for de som nå har alt for lave ytelser, må normen være et fast garantert minstenivå. Dette medlem viser til egne forslag i Dokument nr. 8:69 (2000-2001) om en statlig normert minsteutbetaling på linje med SIFOs normalsatser, og at barnetrygd ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for sosialhjelp.

Dette medlem vil vise til behovet for mellom 50 000 og 100 000 nye arbeidstakere i omsorg, helse og skole i de nærmeste åra. Arbeidsmarkedet er stramt og byr på mange gode, interessante og høytlønte arbeidsplasser i privat sektor. Konkurransen om arbeidskraften blir svært sterk. Skal det offentlige greie denne konkurransen må kommunesektoren etter dette medlems mening settes inn en skikkelig offensiv lønns- og arbeidsgiverpolitikk for å kunne rekruttere og beholde nok personell og gi arbeidsforhold som gjør det mulig å makte full stilling fram til pensjonsalder. Å arbeide i disse viktige jobbene må ikke bli en minstepensjonistfelle.

Dette medlem vil minne om at ikke engang lønnsoppgjør staten har forhandlet fram, har blitt fulgt opp med bevilgninger til dekning av påfølgende lønnsutgifter i kommunene. Derimot er konsekvenser av lønnsforhandlinger kompensert krone for krone i statlig virksomhet.

Dette medlem viser til forslag om å ta særlig ressurskrevende brukere ut av skjønnsporten og lage en statlig 100 pst. toppfinansieringsordning for utgifter over 600 000 pr. person. Uttrekket fra skjønnet som følge av dette settes til 200 mill. kroner. Dette betyr at skjønnsrammen reelt økes med 300 mill. kroner som disponeres til å dekke behovet for kompensasjon for fraflytting og økt befolkning som nå skal tas med i skjønnet.

Dette medlem vil fremme forslag om å øke inntekter må skaffes gjennom beskatting av store inntekter og formuer og som kutt i mindre viktige oppgaver, framfor å øke egenandeler som er skatt på sykdom og behov.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i budsjett for 2002 legge fram en plan for reduserte egenandeler på sykdom og omsorgsbehov og reduksjon i egenbetaling i barnehager og SFO."

Sosialistisk Venstrepartis opplegg for kommuneøkonomien skal sikre:

- En framtidsrettet satsing på barn- og unge gjennom skole, barnehage og kultur.
- Legge til rette for lønns- og arbeidsgiverpolitikk i kommunesektoren som kan rekruttere og beholde nok kvalifiserte fagfolk. (Herunder egenandel til å gjennomføre etter- og videreutdanningsreformen i kommunal sektor)
- Redusere skatt på sykdom og behov ved å redusere egenandeler til helse- og omsorgstjenester.
- Innføre rett til barnehageplass og maksimal foreldrebetaling i barnehager på 1 140 kroner pr. mnd. samt redusere foreldrebetaling i SFO.
- Bedre situasjonen for de fattigste ved å innføre en nasjonal minstenorm for sosialhjelp på nivå med SIFOs standardsatser og fjerne avkortingen for barnetrygd, kontantstøtte og engangsstønad ved fødsel.
- Øke kommunesektorens frie inntekter for å kompensere for økte oppgaver slik at kommunene kan innrette sine tjenester etter de reelle behov og lokale tilpasninger.
- Sette kommunene i stand til å bidra til økt boligbygging for unge og vanskeligstilte.

2.2.2 Statlig overtakelse av spesialisthelsetjenester

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til at staten vil overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra 2002. Flertallet viser til Odelstingets behandling av Ot.prp. nr. 66 (2000-2001), jf. Innst. O. nr. 118 (2000-2001) og de enkelte fraksjoners merknader i innstillingen. Statens overtakelse innebærer at fylkeskommunenes inntektsrammer reduseres med om lag 46,5 mrd. kroner.

Komiteen har merket seg at det som grunnlag for å redusere fylkeskommunenes framtidige inntekter er lagt til grunn fylkeskommunenes regnskapstall fra 1999 framskrevet til 2001 for de tjenester som omfattes av reformen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet sier seg enig i at faktiske regnskapstall er det eneste reelle alternativ som grunnlag for beregning av uttrekk fra fylkeskommunenes inntektsrammer.

Flertallet har videre merket seg at uttrekket fra fylkeskommunene er om lag 0,8 mrd. kroner lavere enn utgiftsnivået isolert sett skulle tilsi. Dette skyldes at knapt 60 pst. av den økonomiske driftsubalansen i fylkeskommunene er overført til helseforetakene. Dette tilsvarer sykehusenes relative andel av fylkeskommunenes utgifter. Flertallet sier seg enig i dette. Flertallet vil videre vise til at veksten i frie inntekter for fylkeskommunene i 2002 på 3-400 mill.

kroner også vil bidra til å rette opp ubalansen i fylkeskommunene.

Flertallet viser til Innst. O. nr. 118 (2000-2001) hvor disse partier har støttet at staten skal overta ansvaret for sykehusene. Flertallet vil peke på at enkelte fylkeskommuner i forbindelse med denne reformen hevder at de får inndratt midler som de har hatt ekstraordinært, som for eksempel inntekter fra elektrisitetsverk. Flertallet vil i denne sammenheng også vise til de problemer Oslo har som kommune og fylkeskommune.

Flertallet vil her understreke at staten bes om å vise romslighet i de kommende forhandlinger med fylkeskommunene om overdragelse av eiendom, slik at en unngår fremtidig tvistemål i rettsapparatet.

Flertallet viser til at like forhold må behandles likt for alle fylkeskommuner. Disse medlemmer legger også til grunn at det ikke skal være urimelige konsekvenser for fylkeskommuner i vurderingen av brukt egenkapital for regnskapsåret 1999.

Flertallet viser til at en del fylkeskommuner sliter med akkumulerte underskudd og ubalanse på driften. Regjeringen har foretatt flere grep for at fylkeskommunene skal kunne videreføre gjenværende oppgaver på en tilfredsstillende måte. Dette omfatter bl.a. 800 mill. kroner i lavere uttrekk av driftsutgiftene enn det utgiftsnivået isolert sett skulle tilsi, overføring av 2,3 mrd. kroner i feriepenger til fylkeskommunene, og realvekst i frie inntekter i 2002 på 3-400 mill. kroner. Som et ytterligere bidrag til å rette opp ubalansen i den fylkeskommunale økonomien, foreslår flertallet at det avsettes en pott på 200 mill. kroner som fordeles etter skjønn til fylkeskommunene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil påpeke behovet for et ryddig oppgjør når staten overtar sykehusenes drift og eiendommer knyttet til driften. Det må søkes å unngå at oppgjøret fører til unødvendige og destruktive rettsaker om oppgjøret mellom staten og fylkeskommunen. I proposisjonen står det at det overordnede prinsippet er at fylkeskommunene etter oppgjøret har tilstrekkelig evne til å løse de øvrige oppgaver de er pålagt. Disse medlemmer vil påpeke at det foreslåtte oppgjøret ikke er i tråd med en slik målsetting. Underfinansieringen og merforbruket på sykehusene blir i liten grad kompensert, i tillegg er det stor uenighet om oppgjør for eiendomsmassen.

Disse medlemmer viser til at det er store ulikheter mellom fylkeskommunene som ikke lar seg fange opp av det foreslåtte oppgjøret som er presentert i Kommuneproposisjonen. Det må være et krav at fylkeskommunene er i økonomisk balanse etter at sykehusene er overført til staten.

Disse medlemmer vil peke på at bl.a. følgende områder er lite tilfredsstillende løst av Regjeringen:

Det er tatt for lite hensyn til

- særskilte trekk ved regnskapet for 1999 som ikke gir et korrekt bilde av kostnadene ved spesialisthelsetjenesten i dag,
- den historisk bakgrunnen, særskilt historie knyttet til finansieringen i enkelte fylkeskommuner i 1999,
- reelle administrasjonsutgifter
- urimelighet i forhold til uttrekket på drift i den enkelte fylkeskommune og fylkeskommunene i mellom,
- fordeling av opparbeidede underskudd fra før 2001 samt underskudd på drift i 2001 fra før 1. juni,
- avsetning til pensjonsutgifter

Disse medlemmer konkluderer med at de nevnte forhold og at også andre forhold som det ikke er mulig å ha oversikt over nå, medfører at oppgjøret både for eiendomsmassen og driften må fastsettes etter reelle forhandlinger mellom staten og den enkelte fylkeskommune og det må etableres en voldgiftsordning i det tilfelle en ikke kommer til enighet.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen oppta forhandlinger med hver enkelt fylkeskommune om oppgjøret for eiendomsmassen og nivået for uttrekket av fylkeskommunens driftsutgifter i tråd med føringer lagt i merknaden under kap. 2.2.2 i Innst. S. nr. 326.

Det opprettes en voldgiftsordning for endelig fastsetting av oppgjør der det ikke oppnås enighet i forhandlingene."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener underskuddet på drift i hele 2001 skal inngå i forhandlingsgrunnlaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil for øvrig vise til Fremskrittspartiets merknader i Innst. O nr. 118 (2000-2001), side 41 hvor det heter:

"Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter Regjeringen i at overtagelse av sykehusene, utstyr og andre driftsbygninger samt personalboliger etc. skjer vederlagsfritt. Disse medlemmer vil i den sammenheng måtte hevde at all bygningsmasse, medisinsk teknisk utstyr og annet utstyr samt øvrig formue i fylkeskommunen som er knyttet opp mot sykehusdriften, egentlig er skattebetalernes eiendom og derfor bør overføres vederlagsfritt til staten. Disse medlemmer er også enig i at staten ved overtakelse av sykehusene overtar gjeld, forpliktelser og avtaler som er gjort av fylkeskommunene med andre interessenter i forbindelse med den fylkeskommunale sykehusdrift. Staten bør imidlertid etter disse medlemmers mening vise stor romslighet i de kommende forhandlinger med fylkeskommunene om overdragelse av eiendom, slik at en unngår tvistemål i rettsapparatet. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til en betenkning som professor dr. juris Eivind Smith har laget etter oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund."

Disse medlemmer vil i denne sammenheng bemerke at dersom det dukker opp uforutsette ting, og ting ikke fra før var kjent, ved gjennomføringen av reformen høsten 2001 og vinteren 2002, vil disse medlemmer være villig til å se på saken på nytt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, har merket seg at bare 1/5 av fylkeskommunenes samlede administrasjons- og fellesutgifter er tatt med i uttrekket fra fylkeskommunene på kort sikt. Dette er forholdsvis lavt sett i forhold til at fylkeskommunens utgifter til spesialisthelsetjenesten utgjør om lag 3/5 av fylkeskommunenes samlede utgifter. Flertallet finner dette rimelig tatt i betraktning av sentraladministrasjonens rolle som samordningsenhet og politisk sekretariat og at det er knyttet en rekke smådriftsulempet til å administrere en rekke små enheter innen de tjenestemånadene som blir igjen i fylkeskommunen.

Flertallet vil imidlertid peke på at det på lengre sikt bør være grunnlag for ytterligere effektivisering og samordning av de sentrale administrative enhetene i fylkeskommunene.

Flertallet hadde sett det som ønskelig at også administrasjonsutgiftene kunne vært fordelt etter faktiske regnskapstall i fylkeskommunene, men ser at dette vil være svært ressurskrevende, beløpets beskjedne størrelse tatt i betraktning. Flertallet slutter seg derfor til Regjeringens forslag om å fordele uttrekket av administrasjonsutgiftene etter fylkeskommunenes andel av befolkningen. Flertallet viser også til at 20 pst. av disse utgiftene vil bli fordelt etter objektive kriterier i 2002 og at de i løpet av 5 år i sin helhet vil bli fordelt etter objektive kriterier (jf. nedenfor).

Flertallet slutter seg til at prinsippet om at gjeldslette, jf. nedenfor, motsvares av en reduksjon i fylkeskommunenes framtidige inntektsrammer som tilsvarer fylkeskommunenes reduserte kapitalutgifter for den gjelden som blir slettet. Flertallet har merket seg at uttrekket for den enkelte fylkeskommune er basert på den enkelte fylkeskommunes andel av den gjelden som blir slettet.

Komiteen slutter seg til forslaget om at all sykehusgjeld slettes og at det legges opp til ytterligere sletting av gjeld for de fylkeskommuner som har lav sykehusgjeld som følge av stor andel av egenkapital i sine investeringer innen sykehussektoren.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet finner det rimelig at den ekstra gjeldsletten får et omfang som sikrer at alle fylkeskommuner får slettet gjeld som minst tilsvarer gjennomsnittlig sykehusgjeld pr. innbygger. Flertallet har merket seg at beregningene er basert på fylkeskommunenes gjeld pr. 31. desember 2000. Flertallet forutsetter at det skjer en justering av gjeldsletten basert på tallmateriale pr.

31. desember 2001 i forbindelse med Kommuneproposisjonen for 2003.

Flertallet slutter seg til at ordningen med kapitalutgiftsrefusjon for sykehusbygg avvikes og at uttrekket fra fylkeskommunene reduseres med et beløp som tilsvarer renteavkastningen på det beløpet som fylkeskommunene har som fordring mot staten pr. 31. desember 2001.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at også eventuell uenighet vedrørende gjeldslette i forbindelse med sykehusreformen, må være en del av forhandlingsoppgjøret mellom staten og den enkelte fylkeskommune.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at omleggingen av feriepengeordningen i 1992 ble gjennomført uten at det ble gitt ekstra bevilgninger fra statens side. Flertallet slutter seg til at fylkeskommunenes samlede feriepengekrav for spesialisthelsetjenesten framskrevet med pengemarkedsrenten overføres til fylkeskommunene i 2002.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, er enig i forslaget om at deler av det beløp fylkeskommunene mottar for å slette gjeld kan nyttes til å bedre likviditeten bl.a. ved å dekke inn akkumulerte underskudd. Tilførsel av feriepenger på 2,3 mrd. kroner samt mulighet for å styrke likviditeten ytterligere ved bruk av noe gjeldslette til dette formål vil bidra til å gi fylkeskommunene et godt finansielt fundament.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at den nye kostnadsnøkkelen for fordeling av fylkeskommunenes inntektsrammer fra 2002 får til dels store omfordelingsvirkninger av inntekt mellom fylkeskommunene, og slutter seg derfor til forslaget om at ingen fylkeskommuner i 2002 skal få et større tap enn 40 kroner pr. innbygger som følge av endringer av inntektssystemet og sykehusreformen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at Regjeringen ved sitt økonomiske opplegg ikke setter fylkeskommunen i stand til å ivareta sine øvrige oppgaver.

Disse medlemmer vil peke på at fylkeskommunene de senere årene har brukt stadig større andel av rammetilskuddet og av ekstraordinære inntekter til å finansiere spesialisthelsetjenesten. Dette har ført til at

andre tjenestetilbud er blitt redusert og at fylkeskommunene har hatt til dels store underskudd.

Disse medlemmer mener at det økonomiske uttrekket fra fylkeskommunene er for stort og at de ikke har mulighet til å drive sine oppgaver videre på en tilfredsstillende måte. Disse medlemmer mener blant annet at det i sterkere grad må tas hensyn til akkumulerte underskudd opparbeidet av sykehusene, sykehusenes resultater for 2001, pensjonsoppgjøret til sykehuslegene, forskjeller i administrasjonskostnader og ekstraordinære inntekter. Disse medlemmer vil også peke på at det kan oppstå utilsiktede vridninger ved beregningene ved at man tar utgangspunkt i regnskapstall fra 1999.

Disse medlemmer har merket seg at det legges opp til ytterligere sletting av gjeld for fylkeskommuner med lav sykehusgjeld som følge av stor andel av egenkapital i sine investeringer innen sykehussektoren. Disse medlemmer vil imidlertid peke på at Troms fylkeskommune som har brukt 250 mill. kroner i egenkapital til sykehusinvesteringer ikke får noen refusjon for dette fordi fylket også har høy sykehusgjeld.

Disse medlemmer vil også påpeke at Regjeringens forslag til avvikling av kapitalutgiftsrefusjon for sykehusbygg skaper problemer for de fylkeskommunene som har gjort avtaler om annen nedbetalingstid enn det Regjeringen her legger opp til.

Disse medlemmer vil vise til tabell 2.9 i proposisjonen som viser anslag over fordelingsvirkningene av endringene i inntektssystemet og sykehusreformen. Disse medlemmer har merket seg at virkningen etter 5 år er at alle fylkeskommuner med unntak av Oslo og Hedmark vil tape på omleggingen. Hedmark vil øke sin inntekt med kr 11 pr. innbygger, mens Oslo øker sin inntekt med kr 1 744 pr. innbygger. De andre fylkene vil tape mellom kr 27 pr. innbygger og kr 693 pr. innbygger.

Disse medlemmer kan ikke akseptere at enkelte fylkeskommuner i forbindelse med denne reformen får inndratt midler som de har hatt ekstraordinært, som for eksempel inntekter fra elektrisitetsverk. I denne sammenheng vil disse medlemmer vise til at bl.a. Nord-Trøndelag fylkeskommune hevder at den får inndratt midler som fylkeskommunen har hatt ekstraordinært som utbytte og renter på ansvarlig lån fra Nord-Trøndelag elektrisitetsverk, og som fylkeskommunen i tillegg til de statlige overføringer har brukt til drift av sykehussektoren. Disse medlemmer finner det ikke rimelig at midler av denne type skal inngå i beregningsgrunnlaget i forbindelse med kutt i fylkeskommunenes inntekter på grunn av sykehusreformen.

Disse medlemmer mener Regjeringen på denne måten skjuler kostnadene ved statens overtakelse av sykehusene og spesialisthelsetjenesten, ved å overføre en del av regningen til fylkeskommunene. Fylkeskommunene får en umulig økonomisk situasjon, som på få år vil gjøre det umulig for dem å ivareta sine oppgaver.

Disse medlemmer har merket seg at det også er stor uenighet mellom staten og fylkeskommunene om oppgjøret for eiendomsmassen.

Disse medlemmer mener at det skisserte økonomiske oppgjøret mellom staten og fylkeskommunene ikke ivaretar de store økonomisk ulikhetene fylkeskommunene i mellom.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mener det er svært viktig at overføring av sykehusene og det økonomiske oppgjøret skjer på en ryddig måte og viser til de kommende forhandlinger mellom fylkeskommunene og staten. Disse medlemmer vil legge vekt på at det dreier seg om 19 fylkeskommuner med ulike prioriteringer og at dette tilsier rom for individuell behandling. På denne bakgrunn er komiteen bekymret over at det økonomiske opplegget rundt sykehusreformen er svært skjematisk. Følgende elementer må vurderes nærmere:

Administrasjonsutgifter

Disse medlemmer har merket seg at mange fylkeskommuner hevder at uttrekket er for høyt. Forskjellig organisering av fellesadministrasjon og andre forhold gjør at sjablongmessig uttrekk blir feil.

Uttreksmodellen

Disse medlemmer ber om en ny gjennomgang av modellen for uttrekk, ikke minst med tanke på konsekvensene av at ekstraordinære inntekter er med i beregningsgrunnlaget.

Disse medlemmer har videre merket seg at kommuneproposisjonen synliggjør en underfinansiering av fylkeskommunene på om lag 1,3 mrd. kroner som i det alt vesentlige skyldes sykehusdriften. Regjeringens opplegg medfører at 537 mill. kroner av underfinansieringen videreføres på fylkeskommunenes hånd. Dette gjør at driftsresultatet for fylkeskommunene blir like dårlig som før. Disse medlemmer finner det ikke rimelig at fylkeskommunene fortsatt må dekke inn underskudd som skyldes sykehusdriften. Finansieringsproblemer knyttet til sykehusdriften må tas opp i sin fulle bredde i forbindelse med kommende statsbudsjett. Disse medlemmer ber derfor om at uttrekket for fylkeskommunen reduseres tilsvarende påviste underdekning.

Disse medlemmer har merket seg at fylkeskommunene har forskuttet statlig bidrag til utbygging som skal tilbakebetales gjennom amortiseringstilskuddet. Etter komiteens mening bør staten kompensere for både rente og avdragsdelen av dette.

Disse medlemmer mener at Regjeringen må oppta forhandlinger med hver enkelt fylkeskommune. Det opprettes en voldgiftsordning for endelig fastsettning av oppgjør der det ikke oppnås enighet i forhandlingene.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Fylkene gis rett til individuelle forhandlinger med staten vedrørende kompensasjon ved overføring av eierskapet til sykehusene. Regjeringen legger eventuelle budsjettmessige konsekvenser av slike forhandlinger fram for Stortinget."

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å slette hele det fylkeskommunale underskudd på 1 300 mill. kroner."

Knekkpunkt leger

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg at fylkeskommunene får en merutgift på ca. 600 mill. kroner i 2001 som følge av endring i knekkpunkt fra 8G til 12G. Denne utgiften refererer seg i helhet til sykehuslegenes pensjonsrettigheter. Etter disse medlemmers syn vil dette medføre at den økonomiske situasjonen i fylkeskommunene vil være mer anstrengt enn beskrevet i proposisjonen. Merutgiftene er en følge av at pensjoner i kommunesektoren fondsfinansieres og at regelverket samordnes med statens gjennom overføringsavtalen. For at fylkeskommunene ikke skal få ytterligere økt underbalanse, vil disse medlemmer tilrå at fylkeskommunene får kompensert 600 mill. kroner i forbindelse med sykehusoppgjøret. Dette vil være en naturlig konsekvens av at sykehusene overføres til staten.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til manglende kompensasjon for endringer i pensjonsbetingelsene (knekkpunktet). Disse medlemmer går inn for at økte utgifter knyttet til dette må kompenseres.

Disse medlemmer fremmer forslag om:

"Stortinget ber Regjeringen i budsjett for 2002 kompensere for engangsutgiften knyttet til opphevelsen av knekkpunktet ved 8 G for pensjonsberegninger."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at de går inn for at det skal føres individuelle forhandlinger mellom staten og fylkeskommunene for å sikre at det ikke begås klart urimelige uttrekk av fylkeskommunens økonomi og at fylkeskommunene ikke blir sittende igjen med en restforpliktelse opparbeidet gjennom sykehusdriften som medfører at andre sektorer må gjennom drastiske innsparinger de kommende årene. Disse medlemmer står sammen med Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om forslag om forhandlinger og voldgift. Disse medlemmer gjør dette fordi de mener det ikke er mulig for Stortinget å foreta detaljreguleringer og endringer i opplegget gjennom behandlingen av kommuneproposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener derfor det ikke er korrekt å flagge en rekke enkeltstandpunkter til forhandlingstemaene. Disse medlemmer vil understreke at problemet knyttet til å lage et korrekt uttrekk i stor grad skyldes at flertallet ikke vil legge ned fylkeskommunen og overføre flere oppgaver til kommunene. I slikt tilfelle ville problemer som gjeld, underskudd og pensjonsforpliktelser måtte ha fått en total løsning og ikke blitt til et spill mellom forvaltningsnivåene.

3. ENDRINGER I DET ØKONOMISKE OPPLEGGET FOR 2001

3.1 Sammendrag

Ved stortingsbehandlingen av budsjettet ble det vedtatt at Regjeringen skulle komme tilbake med forslag til kompensasjon for kommunesektorens avsetninger som følge av endringer i barne- og etterlattepensjon for inntil 1 mrd. kroner. Slik tilleggsbevilgning fremmes nå. Det foreslås også tilleggsbevilgning på 455 mill. kroner som kompensasjon til kommunesektoren som følge av økte pensjonspremier for lærere i Statens Pensjonskasse. Samlet vil dermed kommunesektoren få kompensert 1,7 mrd. kroner som følge av økte pensjonskostnader. Bevilgning til å dekke økte pensjonsavsetninger påvirker ikke anslaget for den reelle veksten fra 2000 til 2001, fordi økte pensjonsavsetninger motsvares av høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting.

Revidert nasjonalbudsjett 2001 og St.prp. nr. 84 (2000-2001) legges fram samtidig med kommuneproposisjonen. Realveksten i kommunesektorens inntekter i 2001 er nå oppjustert til om lag 4 mrd. kroner (2 pst.), dvs. noe høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2001 (vel 1¹ pst.). Vekstanslaget på de frie inntektene er oppjustert med 200 mill. kroner til 1,8 mrd. kroner. Bakgrunnen for justeringen av inntektsanslaget er bl.a. følgende:

- Skatteanslaget for kommunesektoren er oppjustert med 1 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett,

bl.a. basert på tall for skatteinntangen hittil i år. Dette motvirkes av at realveksten i kommunesektorens inntekter reduseres med om lag 800 mill. kroner på grunn av noe høyere lønnsvekst og høyere prisvekst på varer og investeringer enn tidligere lagt til grunn.

- Utenom bevilgningene for å kompensere de økte utgiftene til barne- og etterlattepensjon og økte pensjonspremier for lærere til Statens Pensjonskasse, foreslås det reduserte bevilgninger over statsbudsjettet til kommunesektoren på netto om lag 270 mill. kroner. Lavere bevilgning til innsatsstyrt finansiering av sykehus bidrar isolert til å trekke bevilgningene ned (om lag 500 mill. kroner).

Det foreslås økte bevilgninger knyttet til asylsøkere og flyktninger på om lag 400 mill. kroner. Disse midlene holdes utenom ved beregning av veksten i kommunesektorens inntekter.

Underskudd før lånetransaksjoner i kommunesektoren er redusert fra 9,8 mrd. kroner i 1999 til 7,3 mrd. kroner i 2000. Nedgangen skyldes bl.a. et lavere nivå på kommunesektorens investeringer. Fra 2000 til 2001 anslås investeringene å holde seg reelt uendret. Med en forutsetning om realvekst i kommunesektorens øvrige aktivitet på linje med realinntektsutviklingen fra 2000 til 2001, antas kommunesektoren å få et underskudd før lånetransaksjoner på om lag 6 mrd. kroner i 2001. En betydelig del av underskuddet kan tilskrives finansieringsprinsippene for handlingsplanen for eldreomsorgen. Finansieringsmåten medfører at kommunesektorens investeringsutgifter direkte reduserer overskuddet i investeringsperioden, mens store deler av de statlige overføringene knyttet til å dekke disse utgiftene tilføres kommunene over en lengre tidsperiode. Dersom investeringskostnadene knyttet til eldreomsorgen alternativt hadde blitt kompensert fortløpende, ville underskuddet i 2000 og 2001 blitt 3 mrd. kroner lavere hvert av årene.

Tabell 3.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2000 og 2001.

Tabell 3.1 Frie inntekter for kommunene og fylkeskommunene i 2000 og 2001. Mill. kroner og endring i pst.¹⁾²⁾.

	Kommunene			Fylkeskommunene			Kommuneforvaltning i alt		
	2000	2001	Endring	2000	2001	Endring	2000	2001	Endring
Skatter i alt	62 383	69 575	11,5	31 015	35 020	12,9	93 398	104 595	12,0
Herav skatt på inntekt og formue	59 162	66 515	12,4	31 015	35 020	12,9	90 177	101 535	12,6
Overføringer i inntekts-systemet	36 460	34 700	-4,8	18 691	18 214	-2,6	55 151	52 914	-4,1
Frie inntekter	98 843	104 275	5,5	49 706	53 234	7,1	148 549	157 509	6,0

¹⁾ Korrigeret for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd m.v. Tilleggsbevilgning vedr. barne-/ etterlattepensjon på 1 mrd. kroner i 2001 (engangsbevilgning) er holdt utenom.

²⁾ Løpende priser. Prisveksten på kommunal tjenesteyting for 2001 (deflator) er 4,75 pst.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det ved Stortingets behandling av budsjettet i fjor høst ble vedtatt at Regjeringen skulle komme tilbake med forslag til kompensasjon for kommunesektorens avsetninger som følge av endringer i barne- og etterlattepensjon for inntil 1 mrd. kroner. Komiteen har merket seg at slik tilleggsbevilgning fremmes nå. Komiteen har videre merket seg at Regjeringen foreslår å tilleggsbevilge 455 mill. kroner som kompensasjon til kommunesektoren som følge av økte pensjonspremier for lærere i Statens Pensjonskasse.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til manglende kompensasjon for endringer i pensjonsbetingelsene (knekkpunktet). Disse medlemmer går inn for at økte utgifter knyttet til dette må kompenseres og viser til forslag under kap. 2.2.2.

Komiteen viser til at Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett har oppjustert realveksten i kommunesektorens inntekter til om lag 4 mrd. kroner som er noe høyere enn hva som ble lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet for 2001. Veksten i de frie inntektene er tilsvarende oppjustert med 200 mill. kroner til 1,8 mrd. kroner.

Komiteen har merket seg at Regjeringen foreslår å øke bevilgningen knyttet til asylsøkere og flyktninger med om lag 400 mill. kroner.

Komiteen har merket seg at underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren er redusert fra 9,8 mrd. kroner i 1999 til 7,3 mrd. kroner i 2000. Komiteen viser til at innenfor akseptable forutsetninger antas kommunesektoren å få et underskudd før lånetransaksjoner på om lag 6 mrd. kroner i 2001. Komiteen er oppmerksom på at en betydelig del av underskuddet kan tilskrives finansieringsprinsippene for Handlingsplanen for eldreomsorgen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, mener derfor at den økonomiske utviklingen for kommunesektoren er positiv til tross for en fortsatt betydelig stramhet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti frykter at mange kommuner må øke barnehagesatsene fra høsten til tross for de 240 mill. kroner som Regjeringen foreslår omdisponert for å øke statstilskuddet til barnehagene. I notat til finanskomiteen datert 23. mai skriver Kommunenes sentralforbund følgende:

"En rekke kommuner har budsjettvedtak om å øke takstene annet halvår. Selv om kommunen overvelter hele økningen i statstilskuddet til foreldrene, behøver ikke det bety lavere satser enn i dag. Resultatet vil være lavere satser enn kommunen la opp til."

Videre står det i notatet:

"Kommunenes finansielle situasjon varierer kraftig. Kommuner som har underskudd på driften har behov for å redusere kommunens utgifter til så vel barnehager som andre formål."

Disse medlemmer vil vise til at skolefritidsordningen er et kjærkomment og viktig tilbud til barn i gruppen 1.-4. klasse. Mange kommuner har varslet økning i prisene fra høsten av. Disse medlemmer frykter at dette kan føre til at barn som trenger dette tilbudet, blir tatt ut av ordningen fordi foreldrene synes det er for dyrt.

Disse medlemmer vil videre vise til at mange kommuner foretok kutt i bevilgningene i skolene i sine budsjett for inneværende år. Kuttene vil først bli merkbare på den enkelte skole fra skolestart høsten 2001, fordi det er umulig å foreta store kutt midt i skoleåret.

Disse medlemmer har merket seg at avisen Vårt Land 28. mai skriver at minst 163 grendeskoler trues av nedleggelse. Det er tall fra Landslaget for udelt og fådelt skole (Lufs) som viser dette. Disse medlemmer har merket seg at organisasjonen aldri før har registrert så mange planer om nedleggelse. Det er svak økonomi som er den direkte årsaken til dette.

Disse medlemmer mener at ovenstående eksempler viser at det selv om kommunesektoren fikk en relativ høy inntektsvekst inneværende år, så er det for stor avstand mellom pålagte oppgaver og inntektsrammer.

For å motvirke at kommuner må foreta kutt i tjenestetilbudet som rammer svake grupper og sikre at kommuner kan opprettholde en viss kvalitet i tilbudene som gis mener disse medlemmer at de frie inntektene i kommunesektoren må økes.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til forslag i Innst. S. nr. 325 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 84 (2000-2001) der Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre foreslår å øke kommunenes frie inntekter med 250 mill. kroner.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at mange grendeskoler er truet av nedleggelse som følge av trang kommuneøkonomi. Disse skolene er svært viktig for mange lokalsamfunn, og er ofte et viktig kulturelt og sosialt samlingspunkt for unge og gamle. Disse medlemmer mener det er viktig å opprettholde grendeskolene, og vil vise til at Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre i Innst. S. nr. 325 (2000-2001) foreslår å øke skjønnspotten med 50 mill. kroner som tildeles kommuner med nedleggingstruede skoler.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet har merket seg at kommunene melder om at egenandelene i forbindelse

med eldresatsingen er høyere enn beregnet. Disse medlemmer vil peke på at fylkesmennene i flere fylker har fått søknader om bygging av flere sykehjemsplasser og omsorgsboliger enn årets kvote. Dette fører til at prioriterte prosjekter må "ligge i kø" til 2002. Disse medlemmer vil peke på at dette fører til økte kostnader ved prosjektene og at de blir senere ferdigstilt. Disse medlemmer finner dette meget uheldig.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til forslag og mener at det bør gis tilsagn i 2001 om bygging av 2000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger av de 6200 boenhetene Regjeringen foreslår å bygge i 2002. Det vises til forslag i Innst. S. nr. 325 (2000-2001).

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget samtykker i at Kommunal- og regionaldepartementet kan gi tilsagn i 2001 for bygging av inn-til 2 000 omsorgs- og/eller eldreboliger utover den vedtatte ramme. Tilskuddene skal komme til utbetaling først i 2002 slik at det ikke får budsjettvirkning for 2001."

Komiteens medlemmer fra Høyre vil vise til at de under behandlingen av revidert nasjonalbudsjett foreslår å øke bevilgningen til driftstilskudd til barnehager med 240 mill. ut over Regjeringens forslag og 250 mill. i ekstrabevilgning til regionsykehusene. I forhold til vanlig beregningsmetode for kommuneøkonomi styrker således Høyre kommuneøkonomien med nærmere 500 mill. i år 2001.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at det må gis tilsagn til bygging av flere sykehjemsplasser allerede i 2001 fordi situasjonen når det gjelder antall sykehjemsplasser ikke har blitt bedre. Etter disse medlemmers oppfatning må det derfor satses spesielt på bygging av slike plasser.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at sentrumspartiene fikk gjennomslag for å gi en tilleggsbevilgning på 1 250 mill. kroner i engangskompensasjon til kommunene for endringer i barne- og etterlattepensjon i budsjettforliket for inneværende år. Disse midlene overføres kommunene i Revidert nasjonalbudsjett og regnes ikke inn i inntektsveksten. Uten denne engangskompensasjonen ville hverdagen i mange kommuner være enda vanskeligere.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Sosialistisk Venstrepartis opplegg for kommunesektoren i Revidert nasjonalbudsjett for 2001 der rammetilskudd til hhv. kommunene og fylkeskommunene ble økt med 1,4 mrd., kroner og 250 mill. kroner. I tillegg foreslo Sosialistisk Venstre-

parti styrking av poster for barnehager med 260 mill. kroner, kvalitetssikring i grunnskolen 200 mill. kroner, skolefritidsordningen 85 mill. kroner, gratis skolebøker i videregående skoler 200 mill. kroner, tiltak til rusmiddelmissbrukere 55 mill. kroner, kulturformål 40 mill. kroner, etablering av flere billige utleieboliger 200 mill. kroner og at økningen i egenandelen ved opp- og nedtrekksinstitusjoner skal fjernes.

Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti vil gå imot statlig overtakelse av sykehusene og kan derfor heller ikke støtte de omlegginger i inntektssystemet i 2001 som følger av reformen.

Dette medlem viser til omleggingen av finansieringen av revmatismelegemidler. Dette medlem går imot proposisjonens opplegg og foreslår isteden at både medikamentene Enbrel og Remicade utleveres etter blå reseptforskriften § 10a, selv om pasienten er innlagt på sykehuset under inntaket av medikamentet. Dette medlem mener egenandelen som skal betales av pasienten skal bortfalle uansett hvilket av de to medikamentene som brukes, fordi dette er rimelig og for å minske byråkratiet rundt innbetalingene av egenandelene. Ekstraavgiftene i forbindelse med dette anslås til kr 840 000. (1 200 pasienter pr. år, halvparten av dem bruker Enbrel, og disse vil utgjøre 600 pasienter som betaler en egenandel på kr 1 400, som i sum er kr 840 000.)

Dette medlem viser til egne forslag fremmet i Revidert budsjett for 2001 om økning på kap. 730 post 60 Omlegging av finansieringsregler for revmatismelegemidler med kr 840 000.

Dette medlem er også uenig i at egenandelene for opphold i rehabiliteringsinstitusjoner skal økes, de bør reduseres.

4. INNTEKTSSYSTEMET 2002

4.1 Sammendrag

Løpende inntektsutjevning ble innført i 2000, og er en ren omfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For hele landet samlet vil netto inntektsutjevning summere seg til null og er derfor ikke lenger et tilskudd over statsbudsjettet.

Det den enkelte kommune vil få i rammetilskudd i år 2002 vil være avhengig av størrelsen på følgende elementer:

- Innbyggertilskuddet med fratrekk/tillegg i utgiftsutjevning og fratrekk/tillegg i inntektsutjevning
- Nord-Norgetilskuddet
- Regionaltilskuddet
- Skjønntilskuddet
- Hovedstadstilskuddet
- Evt. midler gjennom rammefinansieringsforsøket

Regjeringen vil endre både kostnadsnøkkelen for kommunene og kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene fra og med 2002. Det henvises til kap. 1.1.2 for

omtale av endring i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

Kostnadsnøkkelen for kommunene endres som følge av at nye bosettingskriterier innføres i kostnadsnøkkelen og fordi et øremerket tilskudd på om lag 3,5 mrd. kroner innlemmes i innbyggertilskuddet i inntekts-systemet fra og med 2002.

Tabell 4.1 viser dagens kostnadsnøkkel for kommunene og Regjeringens forslag til ny kostnadsnøkkel.

Tabell 4.1 Dagens kostnadsnøkkel for kommunene og Regjeringens forslag til ny kostnadsnøkkel.

Kriterium	Dagens kostnadsnøkkel	For-slag til ny kostnadsnøkkel
Basistillegg	0,028	0,026
Innbyggere 0-5 år	0,025	0,024
Innbyggere 6-15 år	0,309	0,307
Innbyggere 16-66 år	0,130	0,125
Innbyggere 67-79 år	0,082	0,087
Innbyggere 80-89 år	0,123	0,137
Innbyggere 90 år og over	0,045	0,051
Skilte og separerte 16-59 år	0,066	0,063
Arbeidsledige 16-59 år	0,023	0,022
Beregnet reisetid	0,037	0,015
Innbyggere bosatt spredtbygd	0,011	0,000
Sone	0,000	0,010
Nabo	0,000	0,011
Dødelighet	0,024	0,026
Ikke-gifte 67 år og over	0,024	0,026
Innvandrere	0,004	0,004
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,066	0,063
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,003	0,003
Sum	1,000	1,000

Inndelingstilskudd skal være en kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen, slik at kommunesammenslåingen ikke medfører reduserte rammeoverføringer fra staten. På denne måten ønsker Regjeringen å oppmuntre til kommunesammenslåinger.

Ved Stortingets behandling av kommuneøkonomiproposisjonen for 2001, kom kommunalkomiteen med følgende tilråding (Innst. S. nr. 252 (1999-2000) s.62):

"Stortinget ber Regjeringen innarbeide regionaltilskudd i inndelingstilskuddet for kommuner som ved sammenslåing vil miste dette tilskuddet."

Innarbeiding av regionaltilskuddet i inndelingstilskuddet er i tråd med prinsippet om å kompensere for umiddelbar nedgang i inntekt som følge av kommunesammenslåing. Dersom tre kommuner slår seg

sammen og alle tre kvalifiserer for regionaltilskudd, vil to av regionaltilskuddene inngå i inndelingstilskuddet, mens det tredje vil gå til storkommunen som regionaltilskudd dersom denne kvalifiserer for det. Dersom den nye storkommunen ikke kvalifiserer til å motta regionaltilskudd, vil alle tre regionaltilskuddene inngå i inndelingstilskuddet i stedet for to for å unngå inntektsnedgang.

Det foreslås dermed at både basistilskudd og regionaltilskudd inngår i inndelingstilskuddet etter modellen beskrevet ovenfor. Inndelingstilskuddet bør fryses reelt på det nivået det har det året kommunene gjennomfører sammenslåingen, og gis en varighet på 10 år.

I 1997 ble tilskuddet til den kommunale landbruksforvaltningen på 349 mill. kroner innlemmet i inntekts-systemet.

2001 er femte året midlene til landbruksforvaltningen ligger utenfor overgangsordningen i inntektssystemet. Det bidrar til å forvanske inntektssystemet, og bryter med prinsippet om at midlene i inntektssystemet skal fordeles etter kostnadsnøkkelen. Det foreslås derfor at midlene til landbruksforvaltningen på 349 mill. kroner legges inn i overgangsordningen i inntekts-systemet fra 2002. Overgangsordningen innebærer at det vil gå ytterligere fem år før midlene fordeles fullt ut etter inntektssystemets kostnadsnøkkel (i 2006). Store omfordelingseffekter for enkeltkommuner vil det bli kompensert for gjennom Kommunal- og regionaldepartementets skjønnsmidler fra 2002. Departementet vil i samarbeid med Landbruksdepartementet utarbeide kriterier for fylkesmennenes skjønnsutøvelse.

Regjeringen ønsker å redusere antallet og omfanget av øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Formålet er å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og gi kommuner og fylkeskommuner større muligheter for selvstendige prioriteringer og tilpasning til lokale forhold. Regjeringen la derfor i St.prp. nr. 62 Om kommuneøkonomien for 2001 m.v. fram en plan for avvikling eller innlemming av øremerkede tilskudd i perioden 2001-2007. I tillegg ble flere tilskudd foreslått innlemmet eller avviklet i St. prp. nr. 1 (2000-2001).

I tråd med stortingsbehandlingen av St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v. og St.prp. nr. 1 (2000-2001) legger Regjeringen opp til at følgende øremerkede tilskudd avvikles eller innlemmes i inntektssystemet for kommunene i 2002:

- Kap. 670 post 61 Tilskudd til omsorgstjenester
- Kap. 673 post 63 Begrenset bruk av tvang
- Kap. 229 post 62 Kompensasjon for merutgifter midlertidige lokaler
- Kap. 231 post 66 Tilskudd til teknisk undervisningsutstyr/tilpasning av lokaler
- Kap. 550 post 60 Tilskudd til utkantkommuner
- Kap. 294 post 72 Tilskudd til kirkelig virksomhet

Ved behandlingen av Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 vedtok Stortinget at kap. 221 post 63 Tilskudd til skolefritidsordninger skulle innlemmes fra

høsten 2001. Regjeringen foreslår imidlertid at innlemming av tilskuddsordningen utsettes inntil det er vurdert nærmere hvilke konsekvenser dette kan få for foreldrebetalingen.

Regjeringen vil komme tilbake med ytterligere forslag om eventuell innlemming eller avvikling av øremerkede poster til kommunesektoren ved framleggningen av forslag til statsbudsjett for 2002.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Regjeringen legger opp til en gradvis innføring av endringene i inntektssystemet fra 2002 til 2006 i tråd med Stortingets forutsetninger. Komiteen viser til at endringene for kommunene gjelder avvikling av det ekstraordinære skjønnet, endring av bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen, økt skatteandel og økt inntektsutjevning. For fylkeskommunene gjelder endringene avviklingen av det ekstraordinære skjønnet og økning av skatteandelen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, er tilfreds med at Regjeringen følger opp planen om innlemming av øremerkede tilskudd.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti er positive til at flere øremerkede tilskudd innlemmes i rammetilskuddet da dette gir en større handlingsfrihet for kommunene. Disse medlemmer støtter imidlertid ikke at Tilskudd til kirkelig virksomhet innlemmes i rammetilskuddet, da kirken og dens virksomhet er organisert frittstående fra den øvrige kommuneadministrasjon. Disse medlemmer mener fortsatt at det øremerkede tilskuddet for skolefritidsordningen skal innlemmes i rammetilskuddet, men godtar Regjeringens forslag om å utsette dette for å sikre at foreldrebetalingen ikke skal bli økt.

Disse medlemmer mener at det er enkelte øremerkede tilskudd som bør opprettholdes da de ivaretar oppgaver som ikke er en del av kommunens drift.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet foreslår følgende:

Tilskuddet til kirkelig virksomhet innlemmes ikke i rammetilskuddet.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at de mener flest mulig øremerkede ordninger skal utvikles gjennom innlemming i inntektssystemet. Disse medlemmer vil likevel understreke at øremerkede tilskudd som er stykkprisfinansierte, og hvor mottakerne både er private og offentlige, ikke skal innlemmes. Disse medlemmer viser bl.a. til at statsstøtten til barnehager er en slik type, og at disse medlemmer ønsker å samle all offentlig støtte til barnehager til et tilskudd som går direkte til barneha-

gen, uansett om den er kommunal eller privat. Tilskuddet skal økes til å dekke 70 pst. av gjennomsnittlig barnehagekostnad. Disse medlemmer er derfor glad for at Regjeringen nå signaliserer at de revurderer sitt standpunkt om å innlemme statstilskuddet til barnehager i inntektssystemet.

Disse medlemmer er ikke tilfreds med at Regjeringen ikke følger opp Stortingets vedtak ved behandling av kommuneøkonomien for 2001 om innlemming av øremerkede tilskudd til skolefritidsordning og leirskoler. Disse medlemmer mener øremerkingen til disse formål bør oppheves i tråd med fjorårets vedtak. Disse medlemmer mener en hovedårsak til dagens problemer med øremerking har vært ulike partiers behov for markering av innsatsområder og dermed undergraving av det lokale selvstyret og en effektiv ressursbruk i kommunene. Disse medlemmer mener Stoltenberg-regjeringens behandling av midler til skolefritidsordningen og leirskolene følger opp denne tradisjonen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

"Skolefritidsordningen innlemmes i rammeoverføringene fra 1. august 2001 i tråd med Stortingets vedtak under behandlingen av Innst. S. nr. 252 (1999-2000)."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Høyre fremmer følgende forslag:

"Tilskuddet til leirskoler innlemmes i rammeoverføringene i tråd med Stortingets vedtak under behandlingen av Innst. S. nr. 252 (1999-2000)."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er enig i at kommunene får økt økonomisk handlefrihet når øremerkede tilskudd blir innlemmet, men disse medlemmer kan ikke støtte forslaget om å innlemme øremerkede tilskudd som gjelder områdene helse, omsorg og utdanning. Disse medlemmer ønsker at disse tjenestene skal finansieres med en statlig stykkpris som skal øremerkes disse formålene.

Disse medlemmer vil derfor gå imot at følgende kap./post innlemmes: Kap. 670 post 61 Tilskudd til omsorgsboliger og kap. 673 post 63 Begrenset bruk av tvang.

Disse medlemmer er også av den oppfatning at kap. 294 post 72 Tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunene ikke må innlemmes, men at disse midlene overføres direkte til de kirkelige fellesråd i kommunene. Disse medlemmer viser til forslag om dette ovenfor, sammen med Kristelig Folkeparti.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at omfattende bruk av øremerking skeivfordeler inntekter mellom kommunene,

fordi mer velstående kommuner har frie midler til å utløse tilskuddene. Dette medlem vil hevde at tilskudd som skal dekke varige, løpende driftsoppgaver som er like i alle kommuner, skal i prinsippet gis som frie midler. Øremerking kan være et viktig virkemiddel for å sette i gang virksomhet, å sikre funksjoner i en kritisk fase eller dekke oppgaver av spesiell art der behovene eller oppgavene er ulike kommunene mellom. I tillegg vil oppgaver som fullfinansieres av øremerkede midler være et viktig og uproblematisk virkemiddel.

Dette medlem støtter arbeidet for innlemming av øremerkede tilskudd, men kan ikke støtte forslag om å avvikle poster i forbindelse med innlemmingen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil påpeke problemene som knytter seg til innlemming av kap. 670 post 61 tilskudd til omsorgstjenesten, før reformen er gjennomført. Fra flere kommuner meldes at både mangelen på prisjustering av tilskuddet og det faktum at ikke alle omsorgsboligene eller sykehjemsplassene er ferdige, og at mange ikke er ferdige før 2003 og 2004. Etter hvert som prosjektene blir bemannet og innflyttet vil driftsutgiftene påløpe. Dersom statens bidrag til kommunens driftsutgifter blir fastsatt med utgangspunkt i driftsnivået i 2001 vil det være en bombe under kommuneøkonomien. Det må gis tilskudd for aktivitetssøkning som finner sted etter 2001.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener dette spørsmålet må avklares før innlemming.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

"Tilskudd til investeringer og aktivitet knyttet til eldreformen justeres for påløpt prisvekst siden oppstart."

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

"Tilskuddet til drift innlemmes i rammetilskuddet til kommunene når reformen er gjennomført."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser ellers til merknader i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) om oppgavefordelinga.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti har sluttet seg til endringene i inntektssystemet som gradvis innføres fra 2002 til 2006, men vil understreke at det er god grunn til å utrede nærmere en mer gradert utjevning, hvor utjevningen avtar jo nærmere gjennomsnittlig skatteinntekter en kommune kommer. Disse medlemmer mener at man også må gis en bred gjennomgang av erfaringene med løpende inntektsutjevning.

Disse medlemmer slutter seg til at kriteriene for kostnadsnøkkelen for kommunene er endret som en følge av innlemming av tilskuddet til omsorgstjenester og ufrivillige kostnader i grunnskolen på grunn av bosettingsmønsteret. Disse medlemmer har merket seg at kostnadsnøkkelen er endret slik at det ikke blir noen omfordelingsvirkninger nå når omsorgstilskuddet innlemmes i rammetilskuddet.

Disse medlemmer mener at inntektssystemet ennå ikke har funnet sin endelige utforming. Disse medlemmer vil støtte at det arbeides videre for å oppnå en bedre behovsdekning på områdene klima, psykiatri, rusmisbrukeromsorg og samferdsel.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at det i kostnadsnøkkelen for kommunene tidligere var et eget tillegg for de største byene begrunnet med høye utgifter i sosialsektoren. Dette ble fjernet på grunnlag av Rattsø-utvalgets utredning. Utvalget ga følgende begrunnelse:

"I forslaget til ny kostnadsnøkkel tas det i større grad hensyn til sosiale forholds betydning for beregnet utgiftsbehov innen sosialhjelp og barnevern. I tillegg er alders- og kjønnsstandardisert dødsrate tatt inn som eget kriterium i kostnadsnøkkelen. Det er utvalgets oppfatning at disse endringene vil fange opp sentrale forhold knyttet til forekomst av sykdom og sosialsektoren som tidligere var forutsatt dekket ved særtillegg."

Disse medlemmer viser videre til at ved innføringen av statlig selskapsskatt, ble Oslo delvis kompensert ved etablering av et eget hovedstadstilskudd. Dette ble begrunnet med at Oslo hadde særskilte utfordringer innenfor bl.a. helse- og sosialsektoren som tidligere ble finansiert av relativt høye skatteinntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Når det gjelder psykiatri, vil disse medlemmer vise til at det som et ledd i handlingsplanen for psykisk helse vil skje en betydelig opptrapping av det øremerkede tilskuddet til disse tjenestene. Disse midlene fordeles i hovedsak etter folketall, slik at en betydelig andel tilfaller de største kommunene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, vil videre vise til at utgiftene til rusomsorg er delt med om lag ¹/₃ på kommunene og ²/₃ på fylkeskommunene (tall fra Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomi). Disse utgiftene utgjør imidlertid en svært liten andel av de samlede helse-, sosial- og omsorgsutgiftene i kommunene (under 1 pst.). Disse utgiftene er i dag finansiert gjennom rammetilskudd, øremerket tilskudd, skatteinntekter og gebyrer. Fordelingen av rammetilskudd til disse formålene følger fordelingsnøkkelen for øvrige utgifter innenfor helse- og sosialsektoren, noe som ikke er urimelig sett i lys av den lave andelen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og

Sosialistisk Venstreparti, ber likevel Regjeringen vurdere om det kan være særskilte utgiftsvariasjoner, særlig knyttet til psykiatri og rusomsorg i de største byene, som ikke fanges tilstrekkelig opp i dagens inntektssystem. Herunder bes Regjeringen vurdere om og når bruk av KOSTRA-data kan benyttes som grunnlag for nye kriterier i inntektssystemet på disse områdene. Alternativt bør det vurderes om det inntil det kan foreligge nye kriterier, bør opprettes et midlertidig tilskudd til de største byene til dette formålet. Regjeringen bes om å komme tilbake til Stortinget med en slik vurdering i forbindelse med Statsbudsjettet for 2002, og senest i Kommuneproposisjonen for 2003.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til de ekstra kostnader som storbyene har ved sin drift, ikke minst for å møte store utfordringer innen sosialomsorg, psykiatri og rusfeltet. Disse medlemmer mener at storbyenes spesielle utfordringer ikke fanges opp godt nok i kostnadsnøkkelene for kommunene. Disse medlemmer mener derfor at en evaluering av inntektssystemet blant annet bør sette fokus på ekstrakostnadene til storbyene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det bør vurderes å innføre et storbytilskudd. Hovedstadstilskuddet bør inkluderes i et slikt storbytilskudd. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere om det er behov for å innføre et eget storbytilskudd som hovedstadstilskuddet innlemmes i."

Komiteens medlemmer fra Høyre vil vise til at Regjeringen baserte seg på ulike politiske flertall for enkeltelementer i omleggingen av inntektssystemet ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for år 2001. Etter disse medlemmers mening blir endringene til dels feil og mangelfulle av en slik strategi. Disse medlemmer har hele tiden gitt uttrykk for at flere forhold må sees i en sammenheng når man endrer for eksempel kriteriesystemet. De områdene som ved omleggingen etter behandlingen av Rattsø 1 fortsatt skulle utredes burde samlet innføres i inntektssystemet av hensyn til kommunenes mulighet til å planlegge og dimensjonere sine tjenester i forhold til fremtidig inntekter. Inntektssystemet er et null-sum spill. Det dreier seg om å fordele de inntektsrammene som avsettes til kommunene. Derfor bør man ha en samlet innføring av nye kriterier. Disse medlemmer viser til sine merknader i Innst. S. nr. 252 (1999-2000):

"Komiteens medlemmer fra Høyre mener Regjeringens gjennomgang av retningen for inntektssystemet

for de kommende år, er et steg nærmere et system basert på objektive kriterier, men mener det fortsatt er for mange innslag av politiske skjønnsvurderinger i deler av inntektssystemet. Disse medlemmer konstaterer at arbeidet med å skape et mer objektivt inntektssystem i praksis stoppet opp under sentrumsregjeringen, og at det derfor gjenstår en rekke områder som bør belyses nærmere. Disse medlemmer har ved tidligere behandlinger understreket at innlemming av nye kriterier i inntektssystemet bør skje mest mulig samlet. Disse medlemmer mener derfor det er viktig at det settes fart på det gjenstående utredningsarbeidet, slik at en total gjennomgang med innføring av nye vekter og kriterier kan skje i kommuneøkonomiproposisjonen for 2002.

De områder som særlig mangler utredning i dag er spørsmålene knyttet til rusmisbruk/sosialutgifter. Om det finnes særlige byforhold knyttet til dette eller knyttet til trafikale spørsmål som bør innlemmes i inntektssystemet. Videre er det nødvendig å forsere arbeidet med analyser av vekstkommunenes problemer - både i forhold til om befolkningstallene kan oppjusteres raskere og om inntektssystemet skal behandle kapitalutgifter på annen måte enn i dag. Disse medlemmer vil peke på at Rattsø 1-utredningen antok at kapitalutgifter fordelte seg noenlunde på samme måte som befolkningstall i kommunene. Disse medlemmer vil peke på at kapitalutgiftene har en helt annen periodisering - og at kapitalutgifter derfor kan stå i feil forhold til befolkningstall både for vekst og fraflyttingskommuner."

Disse medlemmer vil vise til at Regjeringen ikke fremmer nye kriterier som skal innlemmes i inntektssystemet nå til tross for at f.eks rus/psykiatri spørsmålet har vært understreket siden innføringen av Rattsø1-systemet. Disse medlemmer mener det er urimelig at kriterier som særlig tar hensyn til de større byenes ekstraavgifter, og som alle innrømmer er en merbelastning, ikke tas høyde for i utgiftskomponentene i inntektssystemet. Når de nye bosettingskriteriene samtidig har en motsatt fordelingsprofil, mener disse medlemmer det enten bør etableres en foreløpig tilskuddsordning for rus/psykiatri, eller man må avvente innføringen av de nye bosettingskriteriene til kriterier for rus og psykiatri i primærkommunene kan innarbeides. Disse medlemmer vil foreslå at det innarbeides en slik tilleggskategori, som avvikes når kriteriene for rus/psykiatri er på plass. Hvis det ikke oppnås flertall for dette vil disse medlemmer foreslå at man utsetter innføringen av de nye bosettingskriteriene til det foreligger kriterier for rus og psykiatri som kan innarbeides i inntektssystemet.

Disse medlemmer mener den beste måten å ta hensyn til de særlig rus/psykiatri utgiftene før kriteriene er ferdig utredet, er å legge inn et eget tilskudd til byene med over 50 000 innbyggere. For 2002 vil disse medlemmer foreslå at det avsettes 200 mill. kroner til dette og at det fordeles etter befolkningsstørrelsen i de nevnte byene.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen avsette 200 mill. kroner på særskilt post til et midlertidig tilskudd for å kom-

pensere for den merbelastningen i sosialsektoren i de større byene som konsentrasjonen av rus-/ psykiatri-problemer utgjør. Midlene fordeles etter befolkningsstørrelsen mellom byer som har mer enn 50 000 innbyggere."

Disse medlemmer viser for øvrig til at de i fjor støtte forslaget om å starte avviklingen av tapskompensasjonsordningen, og gikk imot den økte inntektsutjevningen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine generelle merknader under kap. 1.2 og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om ikke å legge de øremerkede tilskuddene til eldreplanen inn i rammen til kommunen."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti vil vise til Innst. S. nr. 220 (1998-1999) der det fremgår at kommuner som etter lokal avgjørelse slår seg sammen skal få beholde rammeoverføringene som de var to eller flere kommuner i en periode. Disse medlemmer viser til at kommuner som i dag slår seg sammen vil få rett til inndelingstilskudd i 10 år.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil peke på den urimelighet som ble begått mot kommunene Arendal, Fredrikstad, Hamar og Larvik da disse ble "tvangssammenslått". De nye "storkommunene" fikk beholde basistilskuddene i 2 år.

Disse medlemmer vil på bakgrunn av dette fremme følgende forslag:

"Kommunene Arendal, Fredrikstad, Hamar og Larvik kompenseres gjennom ekstraordinære skjønnsmidler for bortfall av basistilskudd i 3 år."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter ikke forslaget om at det skal innføres et inndelingstilskudd for å motivere kommuner til å slå seg sammen. Disse medlemmer har liten tro på at et slikt tiltak vil oppnå målsettingen om å få kommuner til å slå seg sammen. Disse medlemmer er av den oppfatning at det er for mange kommuner i Norge og at det er et stort innsparingspotensial dersom mange kommuner slår seg sammen, spesielt når det gjelder administrative kostnader. Disse medlemmer mener imidlertid at det ikke er rett vei å gå ved å vedta det foreslåtte inndelingstilskuddet. Disse medlemmer mener at en økning i innbyggertilskuddet vil bidra til at kommunene ser de stordriftsfordeler det er ved å slå seg sammen og få flere innbyggere. Disse medlemmer vil derfor foreslå at basistilskuddet blir innlemmet i innbyggertilskuddet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å innlemme basistilskuddet til kommunene i det generelle innbyggertilskuddet."

Komiteens medlem fra Senterpartiet merker seg at Regjeringen gjennom inndelingstilskuddet ønsker å oppmuntre til kommunesammenslåing. At kommuner som slår seg sammen også får beholde regionaltilskuddet selv om den nye enheter passerer 3 000 innbyggere vil virke på samme måte. Dette medlem har stemt mot en slik utforming av ordningene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet, viser til at øremerket tilskudd til den kommunale landbruksforvaltningen ble innlemmet i rammetilskuddet i 1997. Siden dette tidspunktet er midlene fordelt på samme måte som det øremerkede tilskuddet. Fra 2002 er det foreslått at midlene omfattes av overgangsordningen slik at de gradvis omfordeles etter kriteriene i inntektsystemet. Det skjer relativt mange endringer med påplussing eller uttrekk av midler i inntektssystemet hvert år. Av hensyn til et mest mulig enkelt og oversiktlig inntektssystem er hovedregelen at slike endringer legges inn i overgangsordningen. Når det gjelder fordelingsvirkninger, vil de mange endringene kunne gi enkeltkommuner både gevinst og tap. Sett samlet over flere år vil derfor de fleste kommuner komme ut i balanse. Flertallet mener imidlertid at omfordelingen av landbruksmidlene kan gi enkelte urimelige utslag. Flertallet vil derfor understreke at det i et samarbeid mellom Kommunaldepartementet og Landbruksdepartementet må gis kompensasjon gjennom skjønnsmidlene for store omfordelingseffekter, slik det er lagt opp til i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet er uenig i at den spesielle fordelingsnøkkelen som har vært i bruk siden kommunene overtok landbrukskontorene fra staten skal avvikles. Dette vil vri kompensasjonsmidlene fra landbrukskommuner til folkerike bykommuner og det er vanskelig å forstå logikken i dette.

Disse medlemmer viser til svar fra kommunal- og regionalministeren til Senterpartiets stortingsgruppe 6. juni der det bekreftes at den omlegging som foreslås vil føre til at Gausdal kommune vil få redusert tilskuddet til landbrukskontor fra ca. 1,5 mill. kroner til ca. 500 000 kroner. Sigdal kommune vil få redusert tilskuddet fra i overkant av en million til om lag 300 000 kroner. Oslo kommune vil få økt sitt tilskudd fra 242 000 kroner til om lag 40 mill. kroner.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Fordelingsnøkkelen for tilskudd til landbrukskontorene beholdes uendret."

5. SKJØNN

5.1 Sammendrag

5.1.1 Skjønnsrammen 2002

Departementet foreslår at samlet skjønnsramme for 2002 settes til 4 440 mill. kroner. Dette er en reell nedgang på i underkant av 180 mill. kroner i forhold til 2001. Den samlede skjønnsrammen består av en ordinær og en ekstraordinær skjønnsramme.

Den ordinære skjønnsrammen er satt til 2 714 mill. kroner, noe som er en nominell økning på om lag 360 mill. kroner sammenlignet med 2001. Den ordinære skjønnsrammen er i utgangspunktet videreført på samme nominelle nivå som i 2001. Det er i tillegg satt av 87 mill. kroner mer til særlig ressurskrevende brukere. Videre er 175 mill. kroner av omsorgstilskuddet (kap. 670 post 61, under Sosial- og helsedepartementets budsjettområde) foreslått innlemmet i skjønnsstilskuddet fra 2002. For å kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet og sykehusreformen er det lagt inn 105 mill. kroner ekstra i rammen for 2002. Der er også lagt inn 50 mill. kroner ekstra til kompensasjon til kommuner som får økonomiske vansker som følge av stor befolkningsendring. Reduserte utgifter til særskilte tilskudd, herunder kompensasjon til kommuner som taper på en høyere sone for arbeidsgiveravgift og overføring av midler til tospråklighet (norsk - samisk) til Sametinget, bidrar til å redusere skjønnsrammen med 55 mill. kroner.

I 2001 ble inntil 25 mill. kroner av de ordinære skjønnsmidlene satt av til utviklings- og utredningsprosjekter. Departementet foreslår at denne ordningen

videreføres i 2002, og at det settes av inntil 25 mill. kroner til dette formålet.

Den ekstraordinære skjønnsrammen går til kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet i 1997. For 2002 er den ekstraordinære skjønnsrammen satt til 1 726 mill. kroner. Dette er en reduksjon sammenlignet med 2001, og har sammenheng med at den ekstraordinære skjønnsrammen fra og med 2002 skal legges inn i innbyggertilskuddet med 1/5 hvert år fra 2002 til og med 2006.

5.1.2 Skjønnsfordelingen 2000 og 2001

Kommunal- og regionaldepartementet fikk fullmakt til å fordele 4 474 mill. kroner i skjønnsstilskudd for 2001 ved behandling av Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001. Det var da blitt overført 300 mill. kroner fra skjønnsstilskuddet til innbyggertilskuddet i inntektssystemet. Av de 4 474 mill. kronene gikk 2 121,4 mill. kroner som ekstraordinært skjønn til kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet i 1997. Den ordinære skjønnsrammen for 2001 utgjorde 2 352,6 mill. kroner.

For 2000 ble det fordelt 4 310 mill. kroner i skjønnsstilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Av dette utgjorde 1 663,3 mill. kroner ekstraordinært skjønnstilskudd til de som taper på omleggingen av inntektssystemet. Overgangsordningen knyttet til innføringen av løpende inntektsutjevning på 273,9 mill. kroner ble skilt ut på egne poster. De resterende 2 372,8 mill. kronene ble fordelt som ordinært skjønnstilskudd.

I proposisjonen er det redegjort nærmere for skjønnsfordelingen i 2000 og 2001.

Tabell 5.1 viser skjønnsfordelingen for kommunene fylkesvis og fylkeskommunene for 2000 og 2001.

Tabell 5.1 Ordinært skjønnstilskudd til kommunene fylkesvis og fylkeskommunene i 2000 og 2001 i mill. kroner, ekskl. overgangsordningen for innføringen av løpende inntektsutjevning.

	Kommuner		Fylkeskommuner	
	2000	2001	2000	2001
Østfold	74,7	56,8	34,2	25,9
Akershus	100,9	102,8	0,0	0,0
Oslo	0,0	0,0	0,0	0,0
Hedmark	97,9	88,3	33,5	27,3
Oppland	89,7	78,9	31,2	25,1
Buskerud	47,7	52,2	34,1	26,2
Vestfold	42,3	46,5	43,5	36,4
Telemark	56,5	45,6	33,0	27,5
Aust-Agder	35,3	41,8	22,8	19,4
Vest-Agder	34,3	34,8	44,5	36,3
Rogaland	46,5	45,7	24,8	24,3
Hordaland	146,8	123,9	35,3	28,8
Sogn og Fjordane	82,1	78,7	54,9	51,3
Møre og Romsdal	108,0	97,3	43,7	35,6
Sør-Trøndelag	127,8	112,9	50,9	30,1
Nord-Trøndelag	97,8	90,7	38,3	34,0
Nordland	194,0	179,5	79,8	71,8
Troms	143,0	146,8	55,3	46,8
Finnmark	128,8	129,5	36,1	33,6
Etterfordelt	22,8	180,9	0,0	0,0
Sum	1676,9	1733,6	695,9	619,0

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, er enig i at Regjeringen gis fullmakt til å fordele 4 440 mill. i samlet skjønn for 2002, hvorav den ordinære skjønnsrammen utgjør 2 714 mill. kroner og den ekstraordinære skjønnsrammen er satt til 1 726 mill. kroner.

I tillegg foreslår flertallet en økning i skjønnsrammen på 200 mill. kroner til fylkeskommunene. Flertallet viser til begrunnelsen for dette i merknad under kap. 2.2.2 foran.

Flertallet foreslår følgende:

"Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 4 640 mill. kroner for 2002. Midlene foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet støtter Regjeringens forslag til skjønnsrammen for 2002.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 4 440 mill. kroner for 2002. Midlene foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til forslag nedenfor om en statlig toppfinansiering av tilskuddet til særlig ressurskrevende brukere. Uttrekket fra skjønnet som følge av dette settes til 200 mill. kroner. Det gir totalt en økning i skjønnet på 300 mill. kroner. Dette gir et langt større rom for skjønn, noe som er nødvendig nettopp for å kunne fange opp de problemer som oppstår ved nedgang eller økning i befolkningstallet.

Ifølge Regjeringens tall bærer nå kommunene en utgift på om lag 600 mill. kroner til disse tjenestene.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

"Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 4 240 mill. kroner for 2002. Midlene foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, har merket seg at den ordinære skjønnsrammen er videreført på om lag samme nominelle nivå som i 2001.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser imidlertid til at Regjeringen har satt av 87 mill. kroner mer til særlig ressurskrevende brukere,

175 mill. kroner av omsorgstilskuddet innlemmes i skjønnsstilskuddet, 105 mill. kroner i kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet og sykehusreformen. Disse medlemmer har også merket seg at det er lagt inn 50 mill. kroner til kommuner som får økonomiske vansker som følge av store befolkningsendringer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet, er enig i at den ekstraordinære skjønnsrammen reduseres sammenlignet med 2001. Flertallet viser til at dette har sammenheng med at det ekstraordinære skjønnet skal avvikles og legges inn i innbyggertilskuddet med 1/5 hvert år fra 2002 til 2006.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til sin merknad under kap. 8.2.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil vise til at de går imot å øke Nord-Norge tilskuddet til Finnmark permanent som en kompensasjon for tap av tapskompensasjon. Også i Finnmark må særlig utslag av endringene i inntektssystemet takles gjennom ordinært skjønn. Disse medlemmer viser for øvrig til at flere kommuner i Finnmark er nettovinnere på omleggingene i inntektssystemet de kommende årene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Regjeringen foreslår å overføre kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som har utgifter til pålagt tospråklighet fra skjønnsrammen til Sametinget. Flertallet er enig i dette.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser meget positivt på at skjønnsmidlene til kompensasjon for tospråklighet overføres til Sametinget som får ansvar for å fordele midlene til de aktuelle kommunene, overføringene må tilsvare disse kommunenes reelle kostnader i forbindelse med tospråklighet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er uenig i at denne kompensasjonen skal overføres til Sametinget. Disse medlemmer er av den oppfatning at denne kompensasjonen skal overføres direkte til de kommuner og fylkeskommuner som har ekstrakostnader ved tospråklighet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet har tidligere påpekt de problemene som kommuner får når folketallet endres betydelig. Det gjelder både i vekst- og fra-

flyttingskommuner. Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen har foretatt en vurdering av denne problematikken og er positive til at det er lagt inn 50 mill. kroner i skjønnspotten for å ivareta kommuner som får økonomiske problemer som følge av betydelig befolkningsendring.

Disse medlemmer mener imidlertid at disse skjønnsmidlene må prioriteres til kommuner som har en sterk vekst (over 2 pst.) eller en tilsvarende sterk tilbakegang av innbyggertallet.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at en løsning gjennom økning i skjønnspotten ikke er en varig løsning for vekstproblemene, men at det er riktig å takle store fraflyttingsproblemer og tilpassing til dette gjennom skjønnspotten. Disse medlemmer støtter at det avsettes 50 mill i skjønnspotten for neste år, men viser til merknader under kap. 11.2 om å arbeide videre med mer permanente løsninger.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet har merket seg at de 14 kommunene som fra 1. januar 2000 fikk høyere arbeidsgiveravgiftssone vil få refundert 50 pst. av sine økte kostnader gjennom skjønnsmidlene, mot 100 pst. refusjon i 2001. Disse medlemmer mener at disse kommunene bør få refundert 100 pst. av sine økte kostnader.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn foreslå følgende endringer:

"De 14 kommunene som fra 1. januar 2000 fikk høyere arbeidsgiveravgift refunderes 100 pst. av sine økte kostnader."

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at kompensasjonen til de 14 kommunene som fikk økt arbeidsgiveravgiften fra 1. januar 2000 bør trappes ned, i tråd med tidligere merknader fra et flertall på Stortinget. Men disse medlemmer mener at departementets nedtrapping går for raskt. Disse medlemmer mener kommunene bør få refundert 75 pst. av kostnadene neste år og at man frem til 2005 jevnt faser ut kompensasjonen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at befolkningsvekst og nedgang nå skal inngå i kriteriene for skjønn. Dette er nye og krevende avveininger som må vektlegges både før skjønnsmidlene blir fordelt mellom fylkene og også i fordelingen innen fylket.

Dette medlem har merket seg at innlemming av tilskuddet til den kommunale landbruksforvaltning i inntektssystemet medfører store omfordelingseffekter, og er derfor positive til at dette blir kompensert gjennom skjønnstilskuddet.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Ven-

streparti viser til merknader i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) om oppgavefordelingen vedrørende sikring av kompetanse på landbruk og miljø i kommuner og fylkeskommuner etter reformen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at det gjennom flere år har vært foretatt endringer i ordningen med kompensasjon til særlig ressurskrevende brukere med sikte på forbedringer. Disse medlemmer viser til svar fra statsråden på spørsmål nr. 20 fra Senterpartiets stortingsgruppe, der det framgår at til tross for økte midler, vil Regjeringens forslag for neste år også innebære svært forskjellig dekning fra bruker til bruker og fra kommune til kommune. Disse medlemmer er kommet til at dette er et område der både den enkelte bruker, pårørende, ansatte og folkevalgte bør ha trygghet for større forutsigbarhet når det gjelder økonomisk kompensasjon. Disse medlemmer viser til forslag under kap. 10.2.

Disse medlemmer har merket seg at skjønnstilskuddet beregnet på særlig ressurskrevende brukere er økt for bedre å kunne ivareta kommuner med mange ressurskrevende brukere. Disse medlemmer mener at kommunene trenger en bedre forutsigbarhet når det gjelder refusjon for utgifter til særlig ressurskrevende brukere og vil foreslå at kommunene refunderes 80 pst. av sine kostnader utover egenandelen på kr 600 000.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til egne forslag de siste år om å innføre en statlig toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere. Ordningen Regjeringen forslår er ikke tilstrekkelig i forhold til behovet. Tilskuddet til særlig ressurskrevende brukere nå er lagt inn i skjønnspotten og tilskuddet varierer fra år til år og fra kommune til kommune, avhengig av størrelsen på skjønnssramma, hvilke andre områder som skal tilgodesees innenfor ramma, hvor mange brukere som kommer inn under ordninga og kommunenes evne til medfinansiering.

Disse medlemmer vil hevde at tjenester til disse brukerne er fullstendig uegnet for utøvelse av generelt skjønn. Dette er mennesker som er helt avhengig av døgkontinuerlig hjelp og pleie, og som ofte krever spesialisert personale. Verken brukernes behov og eller behovet for stabilt og kvalifisert personell kan sikres ved dagenes finansiering.

Disse medlemmer vil påpeke at en ordning uten innslag av skjønn betyr mindre byråkrati og bedre sikring for de mest hjelpetrengende. Disse medlemmer vil derfor foreslå en toppfinansiering der alle kommunale utgifter over 600 000 kroner dekkes 100 pst.

Disse medlemmer viser til at en slik ordning vil medføre økte tilskudd til kommunene med 5-600 mill. kr. Dette vil komme som en direkte styrking av disse kommunenes økonomi.

Disse medlemmer vil vise til at Regjeringens begrunnelse for ikke å støtte et slikt forslag er at det ville føre til at kommunene velger dyre løsninger. Dette er nok et eksempel på manglende tillit mellom forvaltningsnivåene, der resultatet går ut over de aller svakeste brukerne. Dette kan ikke få fortsette. Både Regjeringen og Stortinget må forutsette at kommunene har evne og vilje til å løse oppgaver uten å kaste penger ut av vinduet.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Det innføres en statlig toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester der alle utgifter over 600 000 kroner pr. bruker dekkes av staten."

Komiteens medlemmer fra Høyre støtter at ekstramidler til ressurskrevende brukere i kommunene bevilges gjennom skjønnsporten i 2002, men viser til forslag og merknad under kap. 10.2 om fremtidig løsning.

6. HANDLINGSPLANER: ELDRE OG HELSE

6.1 Sammendrag

6.1.1 Opptappingsplan for psykisk helse 1999-2006

Opptappingsplanen for psykisk helse innebærer at det skal investeres for 6,3 mrd. kroner i løpet av planperioden, og at driftsutgiftene gradvis skal økes til et nivå som ligger reelt ca. 4,6 mrd. kroner over nivået i 1998. Bevilgningen økte med 335 mill. kroner for 1999 og økte med ytterligere 408 mill. kroner for 2000. For 2001 ble bevilgningen økt ytterligere med 435 mill. kroner.

Status for tjenestene og for utbetaling av driftstilskudd til kommunene for 2001, kap. 743, post 62

Kommunene har mottatt øremerkede tilskudd til styrking av tilbudet til mennesker med psykiske lidelser fra og med 1995. Det samlede omfanget av tjenester viser fortsatt god utvikling sett i forhold til midlene som bevilges. Stadig flere kommuner har kommet godt i gang også med å styrke det psykososiale arbeidet for barn og unge. Personelltilgangen er fortsatt god. Unntaket er småkommuner med generelle rekrutteringsproblemer.

Boliginvesteringer

Boliger til mennesker med psykiske lidelser er et sentralt ledd i Opptappingsplanen for psykisk helse. Fra 1999 har kommunene mottatt oppstartingsstilskudd og kompensasjonstilskudd for bygging av omsorgsboliger til denne gruppen. Samlet måltall for Opptappingsperioden (1999-2006) er på 3 400 enheter. I 1999 ble det gitt tilskudd til 118 omsorgsboliger, mens måltallet var 270. I 2000 ble det gitt tilskudd til 151 boli-

ger, mens måltallet var 470. Imidlertid ser det nå ut til at utbyggingen i 2001 vil øke.

Utviklingen i fylkeskommunene

Også fylkeskommunene har mottatt øremerkede tilskudd til utbygging av sine psykiatriske helsetjenester siden 1995. Det har vært en jevn økning i antall polikliniske konsultasjoner, antall utskrivinger etter døgnopphold fra psykiatriske institusjoner og antall årsverk. Andelen årsverk utført av kvalifisert personell viser også en positiv utvikling. Personelltilgangen rapporteres som god. Samtlige fylkeskommuner har nå sendt inn opptappingsplaner for psykisk helsevern. Til nå er 11 planer godkjent. Sosial- og helsedepartementet har til hensikt å ha godkjent samtlige av de fylkeskommunale opptappingsplanene innen august 2001. Det arbeides nå aktivt i alle fylker med omorganisering og opptapping av det psykiske helsevernet. Fylkeskommunene er i gang med å planlegge og realisere sine utbyggingsprosjekter både innenfor voksenpsykiatri og barne- og ungdomspsykiatri. Alle har ikke kommet like langt, men alle er i gang. Fra 2002 har Regjeringen foreslått statlig overtakelse av fylkeskommunenes oppgaver knyttet til psykiske helsetjenester.

6.1.2 Handlingsplanen for eldre

6.1.2.1 Resultater for perioden 1998-2000

Resultatene etter tre år med handlingsplanen viser at det er godt samsvar mellom vedtatte mål og oppnådde resultater.

Drift

Ifølge SSB økte tallet på utførte årsverk i pleie- og omsorgstjenestene i kommunene med 6 900 i løpet av 1998 og 1999. Ifølge kommunenes rapporter ble det opprettet om lag 2 800 nye årsverk i 2000. Samlet gir dette en økning på 9 700 nye årsverk i løpet av handlingsplanens tre første år. Kommunene har i tillegg planlagt 2 800 årsverk i 2001. Til sammen betyr dette at handlingsplanens måltall ser ut til å bli nådd. Ut over dette har kommunene planlagt ytterligere 4 500 årsverk for årene 2002 til 2004, som samsvarer godt med behovsanslagene i St.meld. nr. 34 (1999-2000).

Investeringer

I følge Husbankens statistikk fikk kommunene tilsagn om tilskudd til utbygging og utbedring av nesten 18 000 omsorgsboliger og sykehjemsplasser i perioden 1998-2000. Dette samsvarer godt med måltallene for perioden. Andelen sykehjemsplasser som er godkjent i Husbanken har økt fra 32 pst. i 1998 til 43 pst. i 2000. Videre er 12 700 sykehjemsplasser og omsorgsboliger ferdigstilt i perioden 1998-2000, mens 850 enheter var ferdig utbedret. Dette har økt kapasiteten med 1 250 nye sykehjemsplasser og 7 400 nye omsorgsboliger. 4 900 boenheter er skiftet ut, utbedret eller omgjort fra flersengsrom til enerom.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 34 (1999-2000) Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år fattet Stortinget følgende vedtak (jf. vedtak II):

"Stortinget ber Regjeringen om å gjennomgå Husbankens standardkrav til sykehjem, slik at kravene til ombygging kan differensieres noe fra kravene til nybygg."

Boliger som bygges ut i eldreomsorgen skal være i mange år framover. Det er derfor viktig at bygningene har en standard som er tilpasset moderne og effektiv drift. Ved å ta hensyn til tilgjengelighetskravene sikres også akseptable arbeidsvilkår for pleiepersonell på sykehjemmene. Ved utbedring/ombygging av sykehjem forutsettes det at de angitte anvisningene blir fulgt så langt som mulig innenfor tekniske begrensninger og fornuftige økonomiske rammer. Husbanken aksepterer imidlertid "understandard" ved utbedring av eksisterende bygninger i noen tilfeller, men vurderer samtidig skjønnsmessig avkorting av tilskuddet. Det er uansett særlig viktig at boenheten fungerer funksjonelt i pleiesituasjonen. Forholdet mellom driftskostnader og investeringskostnader i sykehjem bidrar til at det er hensiktsmessig å investere i godt tilrettelagte bygninger. I de aller fleste tilfeller vil det derfor være driftsmessig kostbart og lite framtidsrettet å senke minste-standardkravene.

6.1.2.2 Avslutning av handlingsplanen

I St.meld. nr. 34 (1999-2000) ble det foreslått at handlingsplanen for eldreomsorgen i hovedsak avsluttes etter 2001, og at man går tilbake til ordinære virkemidler på dette feltet. Stortinget sluttet seg til dette. I statsbudsjettet for 2002 vil Regjeringen derfor følge opp dette, bl.a. ved å innlemme driftstilskuddene i rammetilskuddet til kommunene.

På bakgrunn av behovsanslagene i St.meld. nr. 34 (1999-2000) Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år, og for å sikre utjamning og likebehandling mellom kommunene, er det vedtatt å utvide handlingsplanen med ytterligere 5 000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger i 2002 (jf. St.prp. nr. 1 (2000-2001)).

Videre fattet Stortinget følgende vedtak ved behandlingen av St.meld. nr. 34 (1999-2000) (jf. vedtak nr. I):

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2002 med en vurdering av investerings- og driftsbehovet innen eldreomsorgen i de nærmeste årene med bakgrunn i behovene som meldes fra kommunene innen fristen 30. juni 2001."

I forbindelse med konsultasjonene om statsbudsjettet for 2002 har KS bedt om at søknadsfristen for kommunene forlenges. Regjeringen har på bakgrunn av dette besluttet å utsette søknadsfristen til 1. oktober 2001. Kommunene er blitt varslet om dette i eget brev av 9. mai 2001. Regjeringen vil vurdere drifts- og investeringsbehovet i eldreomsorgen på grunnlag av forelig-

gende søknader i et eget tilleggsnummer til St. prp. nr. 1 (2001-2002), slik at Stortinget kan behandle saken sammen med statsbudsjettet for 2002.

6.1.3 Handlingsplan for personell

Handlingsplan for helse- og sosialpersonell startet opp i 1998 og er inne i sitt siste år. Stortinget har i Budsj.innst. S. nr. 11 (2000-2001) bedt

"...Regjeringen utarbeide en ny handlingsplan med ytterligere rekrutterings- og stabiliseringstiltak for sykepleiere og annet helsepersonell samt tiltak for å fremme mer fleksibel arbeidsdeling mellom personellgrupper. Handlingsplanen må også inneholde tiltak for hvordan man får flere utdannede sykepleiere tilbake til sykepleieryrket...."

Sosial- og helsedepartementet vil følge dette opp i budsjettframlegget for 2002, blant annet basert på erfaringene med nåværende handlingsplan.

6.2 Komiteens merknader

Opptappingsplanen for psykiatri

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil peke på at fra og med 2002 vil staten overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Størstedelen av den videre opptappingen av handlingsplanen for psykisk helse vil da være et direkte statlig finansieringsansvar. Det vil innenfor en økt inntektsramme for kommunesektoren i 2002 på 3 - 3,5 mrd. kroner være rom for en betydelig styrking av kommunenes innsats på dette området. Disse medlemmer viser for øvrig til at Regjeringen vil komme tilbake til handlingsplanen for psykiatri i statsbudsjettet til høsten.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at driftsutgiftene innen opptappingsplanen for psykisk helse i løpet av planperioden gradvis skal øke med 4,6 milliarder kroner. Disse medlemmer vil peke på at de i løpet av 3 år kun har økt med 1,2 mrd. kroner. Dette innebærer at opptappingen må forsterkes for å nå målet innen 2006. Disse medlemmer vil peke på at ventetiden på behandling mange steder er for lang både for barn og unge. Dette fører blant annet til at vi får langt flere tvangsbehandlinger enn nødvendig.

Disse medlemmer vil peke på at det er meget positivt at personelltilgangen fortsatt er meget god, men er bekymret for mangel på personell i småkommuner. Disse medlemmer vil be om at fylkeslegene følger opp dette problemet blant annet ved å se på muligheten for interkommunalt samarbeid.

Disse medlemmer har merket seg at kommunene foreløpig har søkt om tilskudd til bygging av få omsorgsboliger, men at dette nå ser ut til å øke. Disse medlemmer mener dette kan skyldes at kommunene først har satset på å bygge boliger innen eldreomsorgen. Disse medlemmer vil understreke at det

må tilrettelegges for gode boliger og tilstrekkelig kvalifisert personell for denne brukergruppen.

Disse medlemmer vil vise til opptrappingsplanen for psykisk helse, og at det særlig for barn og unge er uakseptabelt lang ventetid på å få behandling. Det er viktig å få avdekket flaskehalsene i arbeidet for å bedre situasjonen raskt. I tillegg er det viktig å gi barn og eldre avlastning og omsorgstilbud i påvente av behandling. Disse medlemmer vil vise til skriftlig spørsmål nr. 410 (2000-2001), og svar av 30. mai 2001 fra helseministeren, der det står:

"Tilbudet om hjelp til barn og unge med psykiske lidelser er uten tvil ikke tilfredsstillende. Jeg er derfor enig i at det er uakseptabelt at barn og unge må vente lenge på tilbud om hjelp fra psykisk helsevern når behovet for hjelp er tilstede."

"Det går ikke fram av ventelistedataene hva slags avlastnings- og omsorgstiltak som trengs for de som venter på bistand fra psykisk helsevern. Henvendelser til det psykiske helsevern gjelder utredning og behandling for psykiske lidelser. Når det er behov for avlastnings- og omsorgstiltak er det den enkelte kommune som har ansvaret for dette. Gjennom opptrappingsplanen vil departementet gjennomføre konkrete tiltak for å styrke de kommunale tjenestene for barn og unge. Dette gjelder psykososiale tjenester, støttekontakter og kultur- og fritidstiltak, helsestasjons- og skolehelsetjenesten. En særlig utfordring ligger i å styrke samarbeidet mellom ulike etater for å sikre helhetlig og koordinert bistand til barn og ungdom og deres familier. Departementet vektlegger dette i den videre oppfølgingen av kommunene. Vi vil dessuten iverksette praktiske forsøk med familiesentraler for å styrke et slik samarbeid."

Disse medlemmer vil påpeke at det er helt påkrevet å få på plass i avlastnings- og omsorgstiltak, både i påvente av og i tillegg til behandling, for disse barna og deres familier og at kommunene må settes i stand til å kunne tilby dette.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er alarmerende at psykiatriplanen ikke følges opp. Det indikerer at kommunene ikke kan stille med egenkapital for å bygge boliger i pakt med opptrappingsplanen.

Handlingsplanen for eldre

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at kommunene får dekket alle kostnader knyttet til investeringer i eldreboliger opp til et normert nivå. Stortinget har i sin behandling av ulike dokumenter knyttet til eldreplanen aldri forutsatt at de faktiske kostnadene skulle dekkes fullt ut. Den store etterspørselen etter tilskudd fra kommunene viser at tilskuddsordningen er oppfattet som gunstig. Disse medlemmer vil vise til Innstillingen til St.meld. 34 (1999-2000) og sine standpunkter der.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Senter-

partiet har merket seg at søknadsfristen for bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser er endret til 1. oktober 2001 og at Regjeringen vil vurdere drifts- og investeringsbehovet innen eldreomsorgen i et tillegg til St.prp. nr. 1 (2001-2002). Disse medlemmer vil understreke at det er behovet som kommer fram ved søknadsfristens utløp som må være avgjørende for når handlingsplanen for eldre avsluttes. Disse medlemmer vil vise til at rapporter fra kommunene kan tyde på at det er behov for å utvide rammene for antall enheter som må bygges, for at alle kommunene skal få mulighet til å foreta en utbygging av nødvendige prosjekter og for å unngå forskjellsbehandling mellom kommunene.

Disse medlemmer har merket seg at kommunen gjentatte ganger har påpekt at prisene på enhetene har steget betydelig, samtidig som tilskuddets størrelse ikke er regulert. Dette fører til at kommunene må øke sine egenandeler til utbyggingen. Sist kjente tall for underfinansiering er 3,7 mrd. kroner. Disse medlemmer vil be Regjeringen se på hvordan denne underfinansieringen kan rettes opp.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til merknader om tilsagnsfullmakt i 2001 for bygging i 2002 under kap. 3.2.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, har merket seg at Regjeringen etter anbefaling fra KS har utsatt søknadsfristen for bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser til 1. oktober 2001. Dette gjør at det ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2002 ikke er mulig å vurdere hvordan de foreslåtte rammene for slutføringen av handlingsplanen vil slå ut i forhold til prosjektene det søkes om, og hvordan behovsdekkingen blir i de ulike kommuner etter reformen. Flertallet vil vise til at det var en målsetting med reformen å nå opp til en dekning på heldøgns pleie og omsorgstjenester som tilsvarte 25 pst. av antallet eldre over 80 år i en kommune. Flertallet mener dette fortsatt er en viktig målsetting. Stortinget behandlet tidligere i år St.meld. nr. 50. I Innst. S. nr. 92 (2000-2001) fastsatte sosialkomiteen at sykehjem og omsorgsboliger tilrettelagt for heldøgnsomsorg og pleie, enerom og utskifting av gammel bygningsmasse skal prioriteres. Flertallet mener det er behov for ytterligere prioriteringskriterier i slutfasen av handlingsplanen. Flertallet mener det først og fremst må prioriteres å sikre bedre dekning av heldøgns pleie og omsorgsplasser. Flertallet mener derfor at de kommuner som i dag har, eller i løpet av de nest 5 årene får en dekningsgrad under 25 pst. av eldre over 80 år, må prioriteres.

Et annet flertall, medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Ven-

streparti mener heldøgns omsorgs- og pleieprosjekter fra kommuner som har en lavere dekningsgrad, ikke skal avslås før Stortinget i forbindelse med budsjettet til høsten og den varslede tilleggsposisjonen til denne, kan vurdere bevilgningsbehovet i 2002 og eventuelt senere. Dette flertallet mener at det skal gis et statlig investeringstilskudd til heldøgns omsorgs- og pleietilbud til om lag 25 pst. dekning til de kommuner som har søkt om det innen fristen 1. oktober. Etter dette flertallets mening er det umulig i dag å anslå noe tall eller økonomisk ramme for å innfri dette.

Komiteens medlemmer fra Høyre understreker at dette er premissene for at Høyre er enig i at handlingsplanen for eldre skal avsluttes i 2002. Disse medlemmer er enig med Regjeringen i at man fra 2002 skal starte innlemming av driftstilskuddet i handlingsplanen i inntektssystemet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at enerom og kvalitetsforbedring av eksisterende bygg er vesentlige målsettinger i St.meld. nr. 50 (1996-1997) og målsettinger som Stortinget har vedtatt.

Handlingsplanen har så langt oppnådd en forsiktig forbedring av eneromsdekningen og kommunene har fortsatt for høyt antall flersengsrom.

Disse medlemmer vil vise til at dette kommer av at mange kommuner har prioritert å øke dekningsgradene i første del av handlingsplanen og først nå gjennomføres de kvalitetsforbedrende tiltakene. Dette har hele tiden vært en forventet utvikling. I tillegg er det svært ønskelig å oppnå en modernisering og utskifting av gamle syke- og aldershjem (samt boliger), slik at blant annet driften kan skje mer effektivt, og at boforholdene og arbeidsmiljøet bedres.

Disse medlemmer vil peke på at enerom og kvalitetsheving er viktige målsettinger i tillegg til å øke dekningsgraden av plasser/boliger med heldøgns omsorg og pleie.

Disse medlemmer vil understreke at kommunene har ulike behov, og måloppnåelsen er ulik på dette tidspunktet i planperioden. Disse medlemmer mener prioriteringen mellom disse målsettingene derfor bør skje lokalt og i samarbeid med fylkesmann og fylkeslege. Disse medlemmer mener således det vil være svært uheldig å forsøksvis styre disse vurderingene fra sentrale myndigheter. Disse medlemmer viser for øvrig til Innst. S. nr. 92 (1999-2000).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at kommunene fortsatt har behov for ekstra hjelp til å finansiere utbygging innen omsorgssektoren. Disse medlemmer mener at det er et stort behov for å bygge ut sykehjemsplasser, dette fordi det i de senere årene har blitt fokusert mest på bygging av omsorgsboliger, noe som innebærer at det ikke har blitt bygget nok sykehjemsplasser. Disse

medlemmer vil også vise til at kostnadene ved å bygge ut sykehjemsplasser har økt betraktelig i de senere år, hvilket har ført til at de statlige tilskudd ikke er tilstrekkelige til å dekke de utgiftene som kommunene har ved slik utbygging. Disse medlemmer vil derfor foreslå at den statlige tilskuddssatsen til bygging av sykehjemsplasser øker med kr 300 000 pr. plass. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å øke den statlige tilskuddssatsen til bygging av sykehjemsplasser med kr 300 000 pr. plass."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til merknad under kap. 4.2 og forslag om å prisjustere både tilskudd til investering og drift i eldrepakka og å vente med innlemming av tilskuddet til drift til reformen er avsluttet.

Handlingsplan for personell

Komiteens flertall, medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil peke på at det fortsatt er behov for tiltak for å rekruttere og beholde helsepersonell. Flertallet mener det fortsatt er viktig å satse på desentralisert utdanning, både grunnutdanning og videreutdanning. Regjeringen må iverksette tiltak for å bedre tilgangen på praksisplasser. Det er også viktig å legge til rette for at helsepersonell som en tid ikke har arbeidet i helsesektoren kan oppdateres for å kunne begynne å arbeide innen helsesektoren igjen.

Flertallet ber Regjeringen legge til rette for økt studiekapasitet innen helsefag. Desentralisert utdanning må oppprioriteres. Dersom kapasiteten innenlands ikke er tilstrekkelig må muligheter til utdanning innen helsefag utenlands bedres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til enstemmig merknad i Innst. S. nr. 92 (2000-2001).

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det er behov for mellom 50 000 og 100 000 nye arbeidstakere i omsorg, helse og skole i de nærmeste åra. Arbeidsmarkedet er stramt og byr på mange gode, interessante og høytlønte arbeidsplasser i privat sektor. Konkurransen om arbeidskraften blir svært sterk. Skal det offentlige greie denne konkurransen må kommunesektoren etter dette medlems mening sette inn en skikkelig offensiv lønns- og arbeidsgiverpolitikk for å kunne rekruttere og beholde nok personell og gi arbeidsforhold som gjør det mulig å makte full stilling fram til pensjonsalder. Å arbeide i disse viktige jobbene må ikke bli en minstepensjonistfelle.

Det må føres en politikk fra det offentlige side som bidrar til likelønn, gir rom for fleksibel arbeidstid, godt

arbeidsmiljø, karrieremuligheter og muligheter for kompetanseutvikling. Dette forutsetter at lønnsoppgjør i offentlig sektor må ta høyde for disse behovene og statlig finansiering av nødvendige lønnsløft må følges opp med økninger i kommuneøkonomien.

7. ENDRINGER I OPPGAVEFORDELINGEN M.V. 2001 OG 2002

7.1 Sammendrag

I proposisjonen er det en oversikt over ulike tiltak i en rekke departementer, som gjelder kommunesektoren, og hvor det bl.a. foretas endringer i oppgavefordeling. Dette gjelder følgende tiltak:

Sosial- og helsedepartementet

- Innlemming av kap. 670 post 61 Tilskudd til omsorgsboliger
- Innlemming av kap. 673 post 63 Begrenset bruk av tvang
- Tiltaksplan for elektronisk samhandling i helse- og sosialsektoren 2001-2003 - "Si @!"
- Tilrettelegging av tilbudet om legemiddelassistert rehabilitering av stoffmisbrukere
- Forskrift om habilitering og rehabilitering
- Forskrift for opptreningsinstitusjoner og helse-sportsentra m.m.
- Fastlegeordningen
- Tilskudd til turnustjenester for leger
- Funksjonshemmede og transport
- Statlig overtakelse av spesialisthelsetjenester
- Conrad Svendsen Senter

Kommunal- og regionaldepartementet

- Integreringstilskuddet og bosetting i kommunene
- Arbeidet til lovutvalget for introduksjonsstønad
- Merutgifter knyttet til tospråkelighet

Barne- og familiedepartementet

- Barnehager, herunder Regjeringens barnehagesatsing for perioden 2002-2005.
- Endringer i likestillingsloven

Samferdselsdepartementet

- Anmodningsvedtak fra Stortinget til Regjeringen knyttet til finansiering av kollektivtransport - vedtak nr. 232 (2000-2001)

Miljøverndepartementet

- Desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunene
- Avvikling av tilskuddspost for kommunale avløpsanlegg
- Opphevelse av kravet om kommunale avfallsplaner

Landbruksdepartementet

- Desentralisering av oppgaver og myndighet
- Konkrete og nylig vedtatte endringer

Fiskeridepartementet

- Desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren

Forsvarsdepartementet

- Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)
- Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

- Skyss av førskolebarn
- Kap. 221 post 63 Tilskudd til skolefritidsordninger
- Kap. 221 post 65 Tilskudd til særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring for språklige minoriteter i grunnskolen
- Kap. 232 Overføring av Ørland meieriskole til Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Kap. 234 post 70 Tilskudd til bedrifter som tar inn læringer
- Kap. 239 post 75 Tilskudd til Gjuteriskolan i Jönköping
- Rett til grunnskoleopplæring for voksne
- Kap. 294 post 72 Tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunene
- Kap. 295 Presteskapet post 1 Driftsutgifter
- Læreplanverket for grunnskolen (L97)-IKT
- IKT-satsing i norsk utdanning. Plan for 2000-2003.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

- Offentlige servicekontorer

Justisdepartementet

- Pasientskadeloven
- Strafferettslige særreaksjoner

7.2 Komiteens merknader

Generelt

Sosial- og helsedepartementet

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser meget positivt på den nye IT-tiltaksplan for elektronisk samhandling i helsevesenet - "Si @"- som ble framlagt i januar. Disse medlemmer mener det er viktig at alle sykehus, leger og personell i pleie- og omsorgstjenester skal kunne kommunisere med hverandre og utveksle informasjon.

Disse medlemmer vil peke på at det er viktig å løse den vanskelige økonomiske situasjonen som Conrad Svendsen Senteret opplever som er resultat av at det er vanskelig å oppnå avtaler med enkelte kommuner som har beboere ved hjemmet. Disse medlemmer vil understreke at dette tilbudet må opprettholdes.

Komiteens medlem fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til behandlingen av Ot.prp. nr. 64 (2000-2001) og at Senterpartiet er uenig i den foreslåtte lovendringen med felles regelverk for opptreningsinstitusjoner og helsesportsentra m.m. før departementet har utarbeidet en ny plan for rehabilitering.

Dette medlem mener dessuten at rusmiddelmissbruk er en oppgave for fagutdannet personell med spesialkompetanse på området. Verken vanlige leger eller spesialister i allmennmedisin har utdannelse rettet mot narkotikaomsorgen. Dette medlem er derfor uenig i at det åpnes for at fastleger skal kunne forskrive legemidler til pasienter i legemiddelassistert rehabilitering. Erfaringer fra utlandet, og etter hvert i Norge, viser at det må være et helhetlig opplegg rundt den enkelte rusmisbruker for å lykkes med målsettingen om rusfrihet. Dette medlem er bekymret for at terskelen senkes for legemiddelassistert rehabilitering på en måte som ikke tjener den enkelte rusmisbruker, og som på sikt kan redusere effekten av metadon og subutex-assistert behandling for flere rusmisbrukere for framtida.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er uenig i at egenandelene for opphold i rehabiliteringsinstitusjoner skal økes, de bør reduseres.

Komiteens medlem fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til merknader i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) Om oppgavefordelingen, og til merknader om innlemming av øremerket tilskudd til omsorgsboliger.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til eget forslag i Dokument nr. 8:2 (1999-2000) om transportstøtte gjennom Folkestrygdloven § 8-14, slik at funksjonshemmede kan gis reisestøtte til arbeidsreiser når vedkommende ikke kan benytte kollektivtransport, når slikt tilbud ikke er tilgjengelig eller funksjonshemmingen i seg selv gjør egentransport umulig.

Bakgrunnen for saken var flere eksempler på at flere unge funksjonshemmede som hadde behov for slik transport, ikke kunne få slik støtte hvis de gikk fra offentlig til fast tilsetting.

Dette medlem vil prioritere innsats for at flest mulig skal få mulighet til å forsørge seg ved eget arbeid og det er en prioritert oppgave å redusere bruken av uføretrygd - særlig blant unge mennesker.

Dette medlem vil påpeke at Regjeringens forslag til forsøk med to ulike ordninger er ikke tilfredsstillende fordi de ikke vil sikre funksjonshemmede i arbeid eller utdanning en ubetinget rett til transport dersom de fyller vilkårene. Mange blir utelukket fra ordningen. Dette medlem viser til kriteriene Regjeringen setter for ordningen. Dette medlem

foreslår at andre kriteriet om at vedkommende ikke har fått stønad til bil og fjerde kriteriet om at tilskuddet ikke må overstige pensjonsutbetalingen, strykes. Det kan ikke stilles betingelser om at regnestykket skal gå i pluss for hver enkelt bruker. For søkere som ikke er i arbeid må det kunne gis forhåndstilsagn slik at det blir mulig å si ja til en jobb uten forbehold om at skystilskudd må innvilges. Dette medlem vil også understreke at egenandelen på arbeids- og utdanningsreiser ikke må overstige det en tilsvarende reise ville kostet som kollektivtransport.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge til grunn for forsøksordningene med transportstøtte at ordningen skal gi en ubetinget rett til transportstøtte til de som fyller vilkårene.

- Det skal ikke tas hensyn til om vedkommende før har fått stønad til bil eller om tilskuddet til den enkelte i noen tilfeller kan overstige pensjonsutbetalingen.
- Egenandelen må ikke overstige kollektivsats."

Barne- og familiedepartementet

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at kommunenes frie inntekter er foreslått økt med 1 200 - 1 350 mill. kroner i 2002. Dette gir etter disse medlemmers vurdering tilstrekkelig rom til å finansiere kommunenes egenfinansiering av den planlagte utbygging av nye barnehageplasser neste år. I tillegg er det lagt opp til en økning av det øremerkede driftstilskuddet til barnehager med 1 mrd. kroner (herunder videreføring av 240 mill. kroner fra RNB-2001). Samlet gir dette et godt grunnlag for både økt utbygging og redusert foreldrebetaling.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet er kjent med at det er vanskelig å beregne eksakt hva en 50/30/20 - fordeling av utgiftene til barnehager vil bety for foreldrene, men det vil uansett bety en betydelig lavere foreldrebetaling. En 20 pst. andel vil ifølge departementets beregning bety at prisen pr. måned kan bli 1 270 kroner for en barnehageplass.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen vurderer ulike modeller for å få redusert foreldrebetalingen, og vil understreke at en må få fortgang i dette arbeidet. Det er viktig i det videre arbeidet å ta hensyn til at den norske barnehagesektoren er mangfoldig, bl.a. ved et betydelig innslag av private barnehager.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil peke på sine merknader under kap. 3.2 der de understreker at økt statlig driftstilskudd ikke

er noen garanti for at foreldrebetalingen reduseres i fht. dagens satser. Disse medlemmer ser det som positivt at Regjeringen øker driftstilskuddet til kommunene, men vil understreke at det også er et meget stort problem at det mangler barnehageplasser i mange kommuner. Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen beregner at kommunene kan bekoste utbygging av barnehageplasser gjennom økte frie midler. Disse medlemmer mener at kommunene ikke er tilført tilstrekkelig med frie midler, og er redd for at dette kan medføre at kommunene ikke finner det mulig å bygge ut nye barnehageplasser.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil peke på at foreldrebetalingen for barnehagene varierer meget. I kommuner der det er lav foreldrebetaling i dag må det være opp til kommunen om det økte driftstilskuddet skal gå til å redusere foreldrebetalingen eller til å redusere kommunens egenandel. Dette vil sette kommunen i stand til å bygge flere barnehageplasser. Disse medlemmer ser det som viktig at målet om full barnehagedekning oppnås i 2003 slik at foreldre kan gis reell valgfrihet i omsorgsform for sine barn.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at de mener den eneste måten å oppnå full behovsdekning av barnehager, er å sikre likestilling av offentlige og private barnehager gjennom å omgjøre de offentlig tilskuddene til barnehagedrift til et felles statstilskudd, og å øke dette opp til 70 pst. av gjennomsnittskostnaden ved en barnehage. Disse medlemmer viser videre til at de i Revidert nasjonalbudsjett foreslår en økning i statsstøtten til barnehager med 240 mill. kroner utover Regjeringens forslag.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Sosialistisk Venstrepartis forslag i Dokument nr. 8:62 (2000-2001) og Innst. S. nr. 238 (2000-2001) om maksimalgrenser for oppholdsbetaling i barnehager og skolefritidsordning og rett til barnehageplass for alle barn.

Barnehagen er den viktigste fellesarenaen for førskolebarn, en arena der barn får utvikle seg i lek og samhandling med andre barn og med voksne. Dette medlem er opptatt av at ingen skal ekskluderes fra muligheten til å delta på denne viktige fellesarenaen. Dette skjer i dag fordi det ikke er barnehageplasser nok, og fordi plassene er for dyre.

Dette medlem vil understreke at barnehagen fungerer som et sikkerhetsnett for de barna som vokser opp i familier med dårligst råd og eller har store sosiale problemer. Dette medlem mener det er spesielt viktig for innvandrerfamilier at de får et tilrettelagt barnehagetilbud, slik at barna kan lære seg norsk språk og kultur for å bli rustet til å møte en tospråklig framtid.

Dette medlem ser med tilfredshet på at flere partier lover flere og billigere barnehageplasser. Men det eneste virkemidlet for å få i stand en økt barnehageutbygging slik at alle som ønsker det får plass med en lavere foreldrebetaling, er en individuell rett til barnehageplass. Samtidig vil dette medlem ha en maksimalsats eller betaling ut fra en viss prosent av familiens samlede inntekt. Dette medlem mener at ordningen med maksimalpris skal omfatte både kommunale og private barnehager. Dette medlem ser at det store innslaget av private barnehager representerer utfordringer som kan løses ved å inngå driftsavtaler mellom de private barnehagene og kommunene. Dette medlem viser til flertallsmerknad fra alle partier unntatt Fremskrittspartiet i Innst. S. nr. 238 (2000-2001) og til særmerknad fra Sosialistisk Venstreparti i Innst. S. nr. 207 (1999-2000) vedr. samarbeidsavtaler.

Dette medlem understreker behovet for reduksjoner i egenbetalinger også i skolefritidsordningen. Dette medlem viser til Innst. S. nr. 42 (1999-2000) og Riksrevisjonens Dokument nr. 3:10 (1998-1999) som tydeliggjør at flere kommuner ikke har fått inndekket de ekstra kostnadene som har påløpt dem i forbindelse med skolefritidsordningen etter Reform 97. Dette medlem mener prisen på en plass i skolefritidsordningen bør reguleres etter inntekt og med en maksimalsats etter samme prinsipp som i Sverige.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ser meget positivt på at Regjeringen i sitt forslag til ny likestillingslov har foreslått at private og offentlige virksomheter skal få plikt til årlig å redegjøre for tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten og for tiltak som skal fremme likestilling i virksomheten. Disse medlemmer har merket seg at kommunene og fylkeskommunene vil omfattes av forslaget.

Samferdselsdepartementet

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til sine merknader i Innst. S. nr. 307 (2000-2001).

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at det delte ansvaret for samferdsel er til hinder for en regional helhetlig samferdselspolitikk. Disse medlemmer mener at nasjonalt beslutningsnivå må begrenses til å ha ansvar for prioritering av de nasjonale vegene, stamvegene, mens ansvar for investeringer og vedlikehold av øvrige riksveger overføres til fylkene. Disse medlemmer ser det som viktig at man i fylkene kan se arbeid ut fra en helhetlig samferdselspolitikk.

Disse medlemmer mener at vegkontorene bør integreres i fylkenes samferdselsetat, slik at vi får en felles veg- og samferdselsetat. Disse medlemmer mener antall vegkontorer ikke må reduseres.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at Regjeringen ikke følger opp anmodningsvedtaket fra Innst. S. nr. 232 (2000-2001) Nasjonal transportplan. Disse medlemmer mener at dette vedtaket må oppfylles. Det oppdelte ansvaret for samferdsel er et hinder for en regional helhetlig samferdselspolitikk. Gjennom rammeoverføringene til fylkene har fylkene ansvar for kollektivmidler og fylkesveger. Stortinget øremerker investeringsmidler til riksveger etter prioritet fra fylkene. Drifts- og vedlikeholdsmidler ligger i vegetaten. Det ligger således ingen mulighet for å prioritere mellom formålene.

Disse medlemmer mener at nasjonalt beslutningsnivå bør begrense seg til å ha ansvar for prioritering av nasjonale veger, stamvegene, mens ansvaret for investering, drift - deriblant riksvegferger - og vedlikehold av øvrige riksveger overføres til fylkene. Dette må ikke overføres som øremerkede midler, men kunne nyttes i en helhetlig samferdselsmessig sammenheng. For at det regionale nivå skal kunne prioritere mellom formålene bør derfor midler til fylkesveger og kollektivformål kunne ses i sammenheng med midler til øvrige riksveger.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til eget forslag under behandlingen om oppgavefordelingen, om å overføre Vegkontorene til fylkeskommunen og at midlene til kollektiv trekkes ut av den generelle rammeoverføringene og legges inn i en rammeoverføring der kollektivmidler, midlene til investering, drift og vedlikehold på riksveger og fylkesveger og kjøp av regional og lokal togtrafikk samlet overføres til fylkeskommunen som en sum. Det gis full frihet for fylkeskommunen til å prioritere innenfor ramma.

Dette medlem viser til at det gis alt for lite informasjon om kollektivtrafikken og skoleskyssen i kommuneproposisjonen. Dette er store og viktige oppgaver som krever at Stortinget blir gitt bedre informasjon for å kunne fatte fornuftige vedtak. I svar til kommunalkomiteen av 5. juni 2001 skriver statsråden at sammenligning på tvers av fylkesgrensene ikke er formålstjenlig fordi det er forskjell på by og land. Dette er ingen akseptabel forklaring på manglende informasjon og tyder på at Regjeringen har lave ambisjoner når det gjelder kollektivtrafikk, særlig i distriktene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det i mange kommuner er behov for midtskyss til

elever med kort skoledag. På tross av dette må kommuner legge ned midtskyssordningen for elever i barneskolen fordi det ikke er gitt økonomisk kompensasjon verken til kommunen eller fylkeskommunene for denne transporten. Det er åpnet for mer fleksible timeplanløsninger for alle klassetrinn. Dette generer store transportutgifter som ikke dekkes. Disse medlemmer ber Regjeringen gå igjennom deknningen av transportbehov knyttet til skoleskyss slik at det blir samsvar mellom intensjonen og formålet med reform 97 og økonomien til skoleskyssen.

Disse medlemmer viser til Innst. S. nr. 325 (2000-2001) hvor Sosialistisk Venstreparti foreslår å innføre 0-moms for kollektivtrafikk, med fradragsrett for inngående moms. Beregnet halvårsvirkning for 2001 er 400 mill. kroner, og årsvirkning for 2002 på 1,2 mrd. kroner. Dette vil innebære betydelig styrking av kollektivtrafikken både på buss, ferje og tog.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen trappe opp tilskuddet til kollektivtrafikk til fylkeskommunen slik at tilskuddsatsen i løpet av de neste fire år nærmer seg 50 pst."

8. OMLEGGING AV INNTEKTSSYSTEMET I 2002-2006 FOR KOMMUNENE

8.1 Sammendrag

I St.prp. nr. 62 (1999-2000), Om kommuneøkonomien 2001 mv., foretok departementet en gjennomgang av inntektssystemet. Gjennom stortingsbehandlingen ble det gitt tilslutning til at følgende endringer skulle gjennomføres f.o.m. 2002:

- Det ekstraordinære skjønnnet skal avvikles
- Det skal innføres nye bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen for kommunene
- Skattenes andel av kommunesektorens samlede inntekter skal økes fra 44 til 50 pst.
- Inntektsutjevningen skal økes ved at trekknivået for kommuner med høye skatteinntekter reduseres fra 140 til 130 pst.

I proposisjonen gjør departementet rede for hvordan endringene i inntektssystemet for kommunene skal gjennomføres, samt vise oppdaterte beregninger med anslag på hvor mye den enkelte kommune vinner/taper på endringene. Når det gjelder fylkeskommunene, vil endringene i inntektssystemet som gjelder fylkeskommunene sees i sammenheng med sykehusreformen. Beregninger med anslag på hvor mye den enkelte fylkeskommune vinner/taper på endringene og kompensasjonsordninger, henvises til kap. 2.1.2.

Samlet sett vil endringene som gjennomføres føre til at vi får en jevnere inntektsfordeling mellom kommuner. På den måten legger Regjeringen til rette for at vi kan nå målet om likeverdige tjenestetilbud for alle innbyggere uavhengig av bostedskommune. I tabell 8.1

vises et anslag på de langsiktige fordelingsvirkningene av endringene i inntektssystemet for kommunene gruppert fylkesvis. Fordelingsvirkningene er vist eksklusive kompensasjon gjennom skjønn.

Tabell 8.1 Anslag på fordelingsvirkningen av å avvikle det ekstraordinære skjønnet, opptrappe skatteandelen, innføre de nye bosettingskriteriene og senke trekknivået for skatterike kommuner (eksklusive kompensasjon) i kroner pr. innbygger i 2006

		Avvikling av ekstra- ordinært skjønn	Opptrapping av skatte- andelen til 50 pst.	Innføring av nye bosettings- kriterier	Reduksjon av trekknivået til 130 pst.	Netto gevinst/tap i kr pr. innbygger
1	Østfold	325	-83	12	96	350
2	Akershus	-101	167	108	-165	9
3	Oslo	-674	393	-134	-502	-916
4	Hedmark	243	-96	-132	100	116
5	Oppland	237	-92	-65	100	180
6	Buskerud	143	-64	38	97	213
7	Vestfold	318	-78	50	100	391
8	Telemark	203	-110	80	93	265
9	Aust-Agder	167	-85	26	82	190
10	Vest-Agder	172	-85	13	87	185
11	Rogaland	-78	2	5	87	16
12	Hordaland	212	-82	-266	98	-39
14	Sogn og Fjordane	-255	-111	160	86	-120
15	Møre og Romsdal	82	-77	91	83	179
16	Sør-Trøndelag	177	-86	-26	97	162
17	Nord-Trøndelag	-13	-111	27	99	2
18	Nordland	10	-107	161	100	164
19	Troms	-97	-94	85	100	-6
20	Finnmark	-640	-102	543	100	-99
	Landsgjennomsnittet	0	0	0	0	0

Tabellen viser fordelingsvirkninger etter 5 år eksklusive kompensasjon.

Som vi ser av tabell 8.1 er det kommunene i Vestfold og Østfold som vinner mest på de endringene som skal gjennomføres i inntektssystemet. Oslo kommune og kommunene i Sogn og Fjordane og Finnmark taper mest på endringene som skal gjennomføres.

Regjeringen vil foreslå at kommuner som har en skatteinntekt under 110 pst. av landsgjennomsnittet og som får et betydelig tap på endringene i inntektssystemet skal få kompensasjon gjennom ordinært skjønn. Det foreslås at det for 2002 blir kompensert for tap utover 40 kr pr. innbygger. Regjeringen vil komme tilbake i neste års kommuneproposisjon med en nærmere vurdering av den langsiktige kompensasjonen.

Det legges opp til at kommunene i Finnmark får kompensasjon gjennom økt Nord-Norgetilskudd i stedet for gjennom ordinært skjønn. Kommunene i Finnmark som får en inntektsøkning når Nord-Norgetilskuddet økes må påregne en reduksjon i skjønns-tilskuddet.

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 ble det gitt signaler om at Oslo skulle få kompensasjon for det

Oslo som kommune og fylkeskommune samlet sett tapte på endringen i inntektssystemet gjennom økt hovedstadstilskudd til Oslo kommune. Ved vurderingen av de samlede fordelingsvirkningene for Oslo vil departementet nå anbefale at virkningene av endringene i inntektssystemet for kommunedelen og fylkeskommunedelen sees sammen med fordelingsvirkningen av ansvarsoverføringen av sykehus fra fylkeskommunen til staten. Oslo som fylkeskommune vinner både på endringen i inntektssystemet og på sykehusreformen, til sammen om lag 885 mill. kroner. Gevinsten til Oslo fylkeskommune overstiger langt det Oslo som kommune taper på omleggingen av inntektssystemet (vedlegg 6 i proposisjonen viser at Oslo kommune taper om lag 465 mill. kroner). I sum vil Oslo som kommune og fylkeskommune sitte igjen med en gevinst på om lag 420 mill. kroner i løpet av fem år. Departementet vil derfor foreslå at Oslo som kommune ikke får kompensasjon for det de taper som følge av omleggingen av inntektssystemet.

8.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at Regjeringen følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger om endringer i inntektssystemet fra 2002. Flertallet er enig i de planer som foreligger om gradvis innføring av endringene i perioden 2002 til 2006.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at Regjeringen i proposisjonen har en gjennomgang av omleggingen av inntektssystemet og de konsekvenser det får for 2002. Disse medlemmer slutter seg til omleggingen av inntektssystemet, men vil understreke behovet for å følge opp konsekvensene for de kommunene som i dag mottar ekstraordinært skjønnstilskudd.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har tidligere påpekt svakhetene ved bosettingskriteriene i forhold til grunnskolen og ser derfor positivt på endringer i disse som skal ivareta behovet for desentralisert skolestruktur.

Disse medlemmer vil peke på at mange av de ekstra kostnadene som storbyene har ved sin drift, ikke fanges godt nok opp i inntektssystemet, blant annet utgifter til sosialomsorg, psykiatri, boliger og rusmiddelmissbruk. Disse medlemmer mener det bør vurderes å innføre et eget storbytilskudd.

Disse medlemmer vil videre peke på at Norge er et land hvor det er stor forskjell på klima og mener det er nødvendig å vurdere behovet for at klima blir tatt inn som kriterium i inntektssystemet.

Disse medlemmer viser til at kommuner som har en skatteinntekt under 110 pst. av landsgjennomsnittet og som får et betydelig tap på avvikling av tapskompensasjonen, skal få kompensasjon gjennom ordinært skjønn. Det foreslås at det for 2002 blir kompensert for tap til kommuner som har en skatteinntekt under 110 pst. av landsgjennomsnittet og som får et betydelig tap på endringen i inntektssystemet. Disse kommunene kompenseres for tap over 40 kroner pr. innbygger.

Disse medlemmer vil peke på at kommuner som har en skatteinntekt like over 110 pst. av landsgjennomsnittet også kan komme dårlig ut.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Kommuner som har fått tapskompensasjon gjennom det ekstraordinære skjønnstilskudd og som vil miste retten til kompensasjon på tap over 40 kroner når inntektssystemet endres fra 2002 fordi kommunen passerer en skatteinntekt på 110 pst. av landsgjennomsnittet, skal gis delvis kompensasjon gjennom skjønnsmidlene, dersom de uten dette kommer i en vanskelig økonomisk situasjon."

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til sine merknader under 4.2 om mangelen på å utrede rus/psykiatri-kriterier for implementering sammen med nye bosettingskriterier, og forslaget om en midlertidig sum til tildeling til byene med mer enn 50 000 innbyggere. Disse medlemmer er tilhenger av at inntektssystemet skal basere seg på kriterier som avspeiler objektive utgiftsulikheter for drift av kommuner og kommunalt tjenestetilbud i ulike kommuner. Utgangspunktet må være at inntektssystemet skal gi grunnlag for en mulighet til et likeverdig tjenestetilbud i hele landet, og at forskjeller i tilbud skyldes lokale prioriteringer og lokaldemokratiet, og ikke evnen til å drive lobbyvirksomhet overfor Stortinget. Disse medlemmer mener kriteriesystemet og vektingen må avspeile de oppgaver kommunene har ansvar for. Hadde Høyres desentraliseringsreform presentert gjennom behandlingen i Innst. S. nr. 307 (2000-2001) blitt gjennomført, burde det gitt grunnlag for en vurdering av endringer av kriterier og vekter. Disse medlemmer vil for øvrig vise til sine generelle merknader under kap. 1.2.

Disse medlemmer er enig i at særlig store tap knyttet til omleggingen av inntektssystemet skal håndteres gjennom skjønn, og at det skal være en reell vurdering av behov og økonomisk situasjon i kommunen, og ikke en definert regel om at staten skal kompensere hvis tapet er større enn 40 kroner pr. innbygger. Når tapskompensasjonsordningen fjernes, er det etter disse medlemmers mening unaturlig å innføre en kompensasjon for tap av tapskompensasjon. Slike regler lager håpløse grensetilfeller som illustrert av de fire kommuner som ligger i overkant av 110 pst. i skatteinntekter, men som har betydelig tap på omleggingen. Hadde disse hatt marginalt mindre skatteinntekter ville de hatt mer penger til disposisjon pga. kompensasjonsordningen enn de nå får. Kommunene taper altså på høyere skatteinntekter. Slike terskelvirkninger er urimelige. Disse medlemmer er av samme grunn uenig i at Nord-Norge-tillegget i Finnmark skal økes som kompensasjon for tap av tapskompensasjon. Disse medlemmer viser til at flere av kommunene er nettovinnere etter omleggingen av de nye kriteriene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine generelle merknader under kap. 1.2.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil hevde at tabell 8.1 gir et misvisende bilde av de endelige fordelingsvirkningene av de endringer som gradvis skal foretas i inntektssystemet fra 1. januar 2002. Tallene for Troms viser for eksempel at netto tap pr. innbygger blir 6 kroner. Tar vi for oss situasjonen for hver enkelt kommune i Troms vil vi imidlertid se store forskjeller fra kommune til kommune. Tromsø vil komme positivt ut med en gevinst på 65 kroner pr. innbygger. Harstad vil få en gevinst på hele 581 kroner pr. innbygger. Karlsøy vil derimot tape 2 619 kroner pr.

innbygger og Ibestad vil tape 2 234 kroner pr. innbygger. Tallene for Rogaland viser samlet en gevinst på 16 kroner pr. innbygger. Her vil en kommune som Sandnes komme ut med en gevinst på 490 kroner pr. innbygger, mens kommuner som Forsand og Hjelmeland kommer ut med tap på henholdsvis 5 252 kroner og 3 228 kroner pr. innbygger.

Dette medlem viser til at det er avviklingen av ekstraordinært skjønn, som er den viktigste årsaken til at utkantkommuner kommer så dårlig ut. Tapene vil for mange kommuner være dramatiske. Selv om disse kommunene vil bli kompensert for tap over 40 kroner pr. innbygger i 2002, gis det ingen garanti for den økonomiske utviklingen framover. Tvert imot sies det i proposisjonen at Regjeringen i neste års kommuneproposisjon vil komme tilbake med en nærmere vurdering av den langsiktige kompensasjonen. I svar på spørsmål nr. 11 fra Senterpartiets stortingsgruppe, svarer statsråden at Regjeringen legger til grunn at kommuner og fylkeskommuner med lav skatteinntekt som taper på endringene også i hovedsak skal bli kompensert i løpet av perioden 2003-2006. Dette medlem er usikker på hvilken vekt en slik uttalelse kan tillegges når Regjeringen så sterkt understreker at avvikling av tapskompensasjonen er et riktig og nødvendig skritt for å få en jevnere inntektsfordeling mellom kommuner.

Dette medlem vil understreke at kommunene er helt avhengig av langsiktighet og forutsigbarhet i sitt planleggingsarbeid. De kommuner som nå mister tapskompensasjonen og vil være prisgitt velvilligheten til Regjeringen og Stortinget for hvert enkelt budsjettår, kommer i en helt håpløs situasjon. For distriktskommuner som trues med fraflytting, kan den usikkerhet som skapes ved fjerning av tapskompensasjonen være det forhold som gjør at folk flytter istedenfor å satse på en framtid i egen kommune. Dette medlem vil påstå at det er dårlig samsvar mellom Regjeringas mål for distriktpolitikken og de omlegginger som foreslås i inntektssystemet, da 30 av de kommunene som taper mest på avvikling av ekstraordinært skjønn, har vært med i Kommunal- og regionaldepartementets "utkant-satsing".

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at den største svakheten ved de nye bosettingskriteriene som skal innføres gradvis fra 2001, er at de bare omfatter grunnskolen. Kompensasjon for ekstra bosettingsrelaterte utgifter ved drift av helse-, sosial- og omsorgssektoren er utelatt.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser videre til at de ekstra kostnadene som storbyene har ved sin drift, ikke minst for å møte de store utfordringer innen sosialomsorg, psykiatri og rusmiddelmisbruk, ikke fanges godt nok opp av kriteriene i inntektssystemet.

Dette medlem viser til at Stortinget, under behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for

2001, ba Regjeringen komme med en evaluering av endringene i inntektssystemet. På dette tidspunktet var Arbeiderpartiet det ledende opposisjonspartiet i Stortinget. Dette medlem finner det oppsiktsvekkende at Arbeiderpartiet i regjering ikke følger opp sitt eget forslag, men velger å foreta nye endringer i inntektssystemet uten å foreta en grundig evaluering av de omfattende endringene som ble iverksatt gradvis fra 1997 med full virkning ved utgangen av 2001.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en grundig evaluering av omleggingene i inntektssystemet som er gjennomført fra 1997 og legge denne fram i kommuneproposisjonen for 2003."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til egne forslag om forhandlinger med hver enkelt fylkeskommune om oppgjøret etter sykehusreformen. Dette medlem vil vise til at Sosialistisk Venstrepartis kommuneopplegg gir bedre kommuneøkonomi. Det vil være en forutsetning for å få til forståelse og aksept for rettferdige endringer i inntektssystemet, at det er samsvar mellom oppgaver og inntekter.

9. PRINSIPPER FOR FORDELING AV ORDINÆRT SKJØNN

9.1 Sammendrag

9.1.1 Om den totale rammen

I de siste årene har den ordinære skjønnsrammen blitt holdt på et reelt uendret nivå. I 2001 fikk kommunene og fylkeskommunene til sammen 4 474 mill. kroner i skjønnsstilskudd. Dette beløpet inkluderer 2 121,4 mill. kroner i ekstraordinært skjønn til kommuner og fylkeskommuner som fikk en nedgang i sine inntekter som følge av omleggingen av inntektssystemet i 1997. Den ordinære skjønnsrammen for 2001 utgjør de resterende 2 352,6 mill. kroner. Det ble i 2001 overført 300 mill. kroner fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet i inntektssystemet. Dette er i tråd med departementets langsiktige målsetting om å redusere skjønnsrammen noe de nærmeste årene.

9.1.2 Om overføring av ansvar til fylkesmannsembetene

Departementet fordeler skjønnsstilskuddet på den enkelte fylkeskommune. Det ordinære skjønnsstilskuddet til den enkelte kommune blir fastsatt av departementet etter forslag fra fylkesmennene.

Departementet endrer svært sjelden på fylkesmennenes forslag, og ser det derfor som hensiktsmessig at ansvaret for den endelige kommunevise fordelingen av

kommunerammen overføres til fylkesmannen. Departementet ser det videre som hensiktsmessig at fylkesmennene får holde igjen en pott på inntil 5 pst. av det enkelte fylkes ramme til bruk til fordeling til kommunene gjennom året.

I dagens ordning kan kommuner som kommer inn i en spesielt vanskelig økonomisk situasjon søke om forskudd på rammetilskuddet for neste år. Som regel stilles det krav om at dette forskuddet skal betales tilbake i løpet av det kommende året. Departementet mener at denne forskuddsordningen fortsatt bør ligge hos departementet. Det enkelte fylkesmannsembete kan da søke departementet om bruk av forskudd på rammetilskudd. Dette vil imidlertid som hovedregel motregnes mot neste års ramme for det enkelte fylke.

9.1.3 Revidering av retningslinjene

Fylkesmennene lager forslag til hvor mye den enkelte kommune bør få i skjønnstilskudd basert på retningslinjer fra departementet og kunnskap om særskilte forhold i den enkelte kommune. Hensikten med retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommunene i alle landets fylker, slik at kommunene skal være i stand til å gi sine innbyggere et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. De gjeldende retningslinjene ble sist gang revidert i 1998.

Det er behov for å justere disse retningslinjene på følgende punkter:

1. Fra år 2000 vil kommuner som opplever en svikt i skatteinntektene få rask tilførsel av midler som følge av løpende inntektsutjevning. Dette reduserer behovet for tildeling av ekstra skjønnsmidler ved svikt i skatteinntektene. Departementet mener derfor at dette kriteriet for tildeling av skjønnsmidler kan tas ut av retningslinjene.
2. Departementet finner det hensiktsmessig at støtte over skjønnsmidlene til utredning og iverksetting av omstillingstiltak til kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon omtales eksplisitt i retningslinjene. En eventuell støtte knyttet til dette formålet bør være koblet til en tidsavgrenset handlingsplan hvor det stilles konkrete resultatkrav til kommunen. Fylkesmannen bør ha en oppfølgingsrolle i slike saker.
3. Stadig flere kommuner ønsker å utvikle et interkommunalt samarbeid for å møte de utfordringene regionen står overfor.
4. Departementet har tidligere bevilget midler over de ordinære skjønnsmidlene, og ser derfor at det er behov for at dette også omtales i retningslinjene for skjønnstildelingen til interkommunalt samarbeid på nye områder.
5. Med innføring av nye bosettingskriterier mener departementet at en har fått et bedre mål for spredt bosetting i inntektssystemet. Departementet mener derfor at dette ikke lenger trenger å inngå i retningslinjene som et kriterium for tildeling av skjønnsmidler.
6. Både sterk befolkningsvekst, sterk befolkningsnedgang og skjev alderssammensetning i kommu-

nene kan gi omstillings- og utbyggingsbehov som på kort sikt kan gi betydelige merkostnader sammenlignet med andre kommuner. Departementet vil derfor foreslå at disse forhold inngår i kriteriene som legges til grunn ved skjønnstildelingen.

7. Skjønnstilskuddet inkluderer fra 2000 kompensasjon knyttet til særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester. Fra 2002 legges det opp til visse endringer i opplegget. Det må derfor innarbeides en omtale av kompensasjonsordningen i retningslinjene.

9.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, har merket seg de justerte retningslinjene for skjønnstildelingen til kommunene og har ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti slutter seg til at det ikke er behov for tildeling av skjønnsmidler på grunn av svikt i skatteinntektene da det nå er løpende inntektsutjevning. Disse medlemmer ser det som positivt at skjønnsmidler kan benyttes til omstillingstiltak i kommuner som har kommet i en vanskelig økonomisk situasjon.

Disse medlemmer ser meget positivt på at skjønnstilskudd kan benyttes til kommuner som opplever sterk endring i befolkningsantallet og befolknings sammensetningen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mener refusjonen til ressurskrevende brukere i kommunene ikke burde gis som skjønnstilskudd da skjønnstilskudd er lite forutsigbart.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til merknad under kap. 8.2. I og med at de nye bosettingskriteriene ikke fanger opp ekstra bosettingsrelaterte utgifter ved drift av helse-, sosial- og omsorgssektoren bør dette fortsatt inngå i retningslinjene som kriterium for tildeling av skjønnsmidler.

Dette medlem viser til merknad under kap. 5.2, og vil foreslå at det opprettes en egen post for bevilgninger til ressurskrevende brukere.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at befolkningsvekst og nedgang nå skal inngå i kriteriene for skjønn. Dette er nye og krevende avveininger som må vektlegges både før skjønnsmidlene blir fordelt mellom fylkene og også i fordelingen innen fylket. Dette medlem mener det vil være riktig å beholde muligheten for departementet til å overprøve skjønnnet i minst ett år etter innføringen av et så stort og krevende element i skjønnnet. Dette medlem vil derfor gå imot forslaget om at fylkesmennene nå skal ha helhetlig ansvar for tildeling

av skjønn i 2002. Dette medlem vil også vise til egne forslag om en statlig toppfinansiering av tilskuddet til særlig ressurskrevende brukere. Uttrekket fra skjønnnet som følge av dette settes til 200 mill. kroner. Det gir totalt en økning i skjønnnet på 300 mill. kroner. Dette gir et langt større rom for skjønn, som er nødvendig nettopp for å kunne fange opp de problemer som oppstår ved nedgang eller økning i befolkningstallet.

Dette medlem vil støtte at forskuddsordningen fremdeles ligger hos departementet.

10. OM KOMPENSASJONSORDNINGEN FOR SÆRLIG RESSURSKREVENDE BRUKERE

10.1 Sammendrag

Endringene og presiseringene som foreslås i ordningen med kompensasjon for særlig ressurskrevende brukere bygger på at fordelingen av ressurser til hjelpetrengende uansett diagnose og omfang av hjelpebehov i hovedsak skjer gjennom inntektssystemet. For å skape et mest mulig treffsikkert opplegg er det lagt stor vekt på erfaringene fra kommuner og innhenting av synspunkter fra fylkesmennene vinteren 2001.

Det legges derfor opp til at kommuner med relativt sett få kostnadskrevende brukere i forhold til kommunens størrelse faller utenfor ordningen, med mindre de ressurskrevende brukerne er spesielt dyre. Kommuneøkonomi og kommunistørrelse skal fortsatt vektlegges ved tildelingen. Det vil si at kommuner med mange innbyggere og høye inntekter prioriteres lavere enn små kommuner med lave inntekter. Dersom en kommune faller innenfor ordningen, skal det som før ved utmålingen av beløp tas utgangspunkt i en beregningsmodell som gir økt kompensasjon med økt utgiftsnivå, men det kan være aktuelt å justere beløpene for kommunistørrelse og kommuneøkonomi.

Det nye opplegget vil etter departementets vurdering gi en mer rettferdig fordeling. Det vil fra 2002 også være noe enklere å forstå hvorvidt en kommune kommer inn under ordningen. Dette gir en bedre forutsigbarhet med mulighet for kommunene til å planlegge tilbudet til denne brukergruppen. For å ivareta kommuner med mange særlig ressurskrevende brukere på en bedre måte, foreslås rammen til særlig ressurskrevende brukere innenfor skjønnspotten økt til 500 mill. kroner i 2002.

I forbindelse med innføringen av individbasert statistikk om behov og tjenester innen pleie- og omsorgssektoren i kommunene (IPLOS) vil det bli vurdert om utgiftsbehovet knyttet til særlig ressurskrevende brukere kan fanges opp på annen måte enn gjennom skjønnstilskuddet. Inntil IPLOS er innført og testet ut nærmere, bør det etter departementets oppfatning ikke gjøres større endringer i opplegget for kompensasjon til kommuner med særlig ressurskrevende brukere.

10.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er enig i de endringer og presiseringer som foreslås i ordningen med kompensasjon for særlig ressurskrevende brukere. Disse medlemmer vil understreke viktigheten i å ha et opplegg som både er forutsigbart og forståelig og som oppfattes som rettferdig. Disse medlemmer viser til at kommunene må gis mulighet til å planlegge tilbudet til denne brukergruppen. Disse medlemmer har merket seg at rammen til særlig ressurskrevende brukere er økt til 500 mill. kroner innenfor skjønnspotten.

Disse medlemmer mener at Regjeringens opplegg for finansiering av ressurskrevende brukere nå vil ivareta balansen mellom de ulike hensyn som gjør seg gjeldende ved utforming av en slik finansieringsordning. Etter disse medlemmers vurdering er en stabil og forutsigbar finansiering av kommunale tjenester til disse brukerne det viktigste hensynet. Dette ivaretas gjennom at potten nå økes basert på erfaringstall. Samtidig vil disse medlemmene understreke at rammen på 500 mill. kroner er en minimumsramme. Fylkesmennene kan benytte ytterligere skjønnsmidler til dette formålet ut fra en lokal vurdering. Slike skjønnsmessige vurderinger av lokale forhold er nødvendige både fordi det er vanskelig på objektivt grunnlag å beregne utgiftsbehovet til denne brukergruppen, og fordi behovet for statlig støtte bør vurderes i forhold til kommunens størrelse og økonomi.

Hensynet til kostnadseffektive løsninger krever dessuten en viss egenandel i en slik finansieringsordning.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil peke på at kostnadene til de ressurskrevende brukerne er en stor kostnad for mange kommuner, ikke minst kan de oppleves meget vanskelige for små kommuner og kommuner med mange ressurskrevende brukere i forhold til innbyggerantallet. Disse medlemmer mener at det ikke gir kommunene stor nok forutsigbarhet å gi de refusjon gjennom skjønnstilskuddet.

Disse medlemmer har merket seg at fylkesmennene har benyttet moderat grad av skjønn ved tildeling av refusjon. Disse medlemmer mener man må komme fram til en fast beregningsmodell for utregning av tilskuddene til ressurskrevende brukere, men at det i tillegg gjennom skjønnsmidlene kan tas hensyn til spesielle utfordringer i enkelte kommuner som at enkelte kommuner har mange ressurskrevende brukere.

Disse medlemmer vil vise til merknad under kap. 5.2.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Det innføres en toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester. Kommunene betaler en egenandel på kr 600 000. Staten betaler 80 pst. av kostnadene utover dette."

Komiteens medlem fra Høyre mener at bruken av skjønnspotten for å sikre toppfinansiering av særlig ressurskrevende brukere ikke er en god nok og stabil nok ordning, verken for brukerne av omsorgstjenestene eller kommunene. Disse medlemmene mener det er på tide å skjære igjennom og å innføre en toppfinansieringsordning for særlig ressurskrevende brukere, og at ambisjonsnivået må være at denne kan innføres fra 2004. Disse medlemmer mener det er viktig at en slik ordning inneholder betydelige kommunale egenandeler slik at ikke den statlige toppfinansieringsordningen blir mot kostnadskontroll. Disse medlemmer mener derfor at den kommunale egenandelen må ligge på minst 30 pst. Disse medlemmer foreslår følgende:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om en toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere, med en betydelig kommunal egenandel. Det bør legges til rette for at en slik ordning kan iverksettes fra 2003."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til egne forslag under kap. 5.2 om å innføre en statlig toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere utenom skjønnspotten og et uttrekk på 200 mill. kroner som følge av dette. Ordningen Regjeringen forslår er ikke tilstrekkelig i forhold til behovet. Ifølge Regjeringens tall bærer nå kommunene en utgift på om lag 600 mill. kroner til disse tjenestene.

11. OM UTGIFTSBEHOVET I VEKST- OG FRAFLYTTINGSKOMMUNENE

11.1 Sammen drag

11.1.1 Stortingets merknad – bakgrunn for problemstillingen

I forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v. ba kommunalkomiteen om en vurdering av om vekstkommunene har et utgiftsbehov som ikke fanges opp av inntektssystemet.

Inntektssystemet er et fordelingssystem som berører alle kommuner. Om en gjør en endring som kommer en gruppe av kommuner til gode, må dette nødvendigvis finansieres av andre kommuner. Siste tiår har vært preget av sterk befolkningsvekst i mer sentrale strøk i landet, mens særlig småkommuner og kommuner i Nord-Norge har opplevd befolkningsnedgang og fraflytting. Konsekvensen blir en ung befolkning i vekstkommunene, mens i fraflyttingskommunene øker eldreandelen. Det er derfor nødvendig å se utgiftsbehovet til vekst- og fraflyttingskommuner i sammenheng.

Vekstproblematikken berører særskilt to forhold i inntektssystemet; endringer i kriterieverdier herunder

valg av dato for innbyggertall som brukes, og behandlingen av kapitalkostnader.

11.1.2 Departementets vurderinger

Departementet har følgende vurderinger av spørsmålet om å benytte nyere befolkningsdata i utgiftsutjevningen: I vekstkommunene vil ikke nødvendigvis utgiftene som følge av nye innbyggere komme med en gang. På samme måte vil også fraflyttingskommuner ha behov for tid til omstilling. Departementet mener derfor at det er riktig å ha en viss tidsforsinkelse i utgiftsutjevningen, fordi det kan ta noe tid før befolkningsendringer gir seg utslag på utgiftene. Det vil også være sterkt kompliserende å bruke nyere data ved beregning av utgiftsutjevningens tilskudd. Departementet vil også vise til at omleggingen til fullt gjennomslag av kriterieendringer fra 1997 er til stor fordel for vekstkommunene. Tidligere måtte de vente i fem år før befolkningsendringene fikk full virkning.

Også når det gjelder inntektsutjevningen kan det være faglig mest riktig med en viss tidsforsinkelse. Overgang til nye befolkningstall gir relativt store utslag for fraflyttingskommuner som har skatteinntekter under 110 pst. av landsgjennomsnittet. Selv om departementet mener at det finnes gode argumenter for å gå over til å bruke sist tilgjengelige innbyggertall i inntektsutjevningen, vil en slik omlegging ikke ta tilstrekkelig hensyn til fraflyttingskommunenes og kommuner med en skjev aldersfordeling sine behov for tid til omstilling og omlegging av tjenesteytingen. Departementet har derfor foreløpig lagt til grunn at en ikke skal bruke nyere innbyggertall i inntektsutjevningen.

Ved siden av vekst og fraflytting er departementet opptatt av problematikken med en skjev aldersfordeling i enkelte kommuner. Befolkningsprognoser utført på NIBR som er beskrevet i proposisjonen viser at utviklingen spesielt i Oppland, Hedmark, Nord-Trøndelag og Nordland i perioden fram til 2009 vil være karakterisert ved en sterkere vekst i eldreandelen enn i andelen innbyggere i yrkesaktiv alder. Allerede nå har disse fylkene en høyere andel eldre enn landet ellers. I tillegg forventes en reell nedgang i antallet barn og unge. En slik utvikling krever etter departementets skjønn, en omstilling i kommunene som i praksis kan vise seg mer krevende enn den omstillingen vekstkommunene står overfor.

Dersom kapitalbehovet (slik inntektssystemutvalget la til grunn) er noenlunde proporsjonalt med produksjonen av de fleste kommunale tjenester, er det ikke behov for å ha særskilte kriterier for dette i kostnadsnøkkelen. De faktorene som forklarer forskjellene i driftsbehov vil da også forklare forskjellene i kapitalbehov. Men selv om det i et lengre tidsperspektiv nok er riktig at kapitalbehovet er proporsjonalt med driftsutgiftene, er det helt klart at kapitalutgifter sett i et noe kortere tidsrom kan variere til dels betydelig mellom kommunene utover variasjonen i driftsutgifter.

Departementet vil likevel ikke nå tilrå endringer i utgiftsutjevningen som fanger opp variasjoner i kapi-

talkostnadene. Det vil med det foreliggende datamaterialet være vanskelig å gjøre analyser over hvordan variasjonene i kapitalkostnadene vil påvirke utgiftsbehovet. Alle kommuner vil f.o.m 2001 beregne avskrivninger, og etter hvert vil dette gi bedre data. Departementet mener imidlertid at både sterk vekst, sterk befolkningsnedgang og en uheldig befolkningssammensetning bør kunne gi grunnlag for tildeling av skjønnstilskudd. Departementet foreslår at dette tas inn i retningslinjene for skjønn f.o.m. 2002, og viser for øvrig til omtale av retningslinjene for fordeling av skjønnnet, se kapittel 9.

11.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener at innbyggertall pr. 1. januar året før fortsatt bør legges til grunn for beregning av innbyggertilskuddet/utgiftsutjevningen. Dette er det sist mulige tidspunkt for innbyggertall dersom endelige beregninger av rammetilskuddene skal kunne foreligge samtidig med statsbudsjettet (i "Grønt hefte"). Det vil også være riktig med en viss tidsforsinkelse i utgiftsutjevningen, fordi det kan ta noe tid før befolkningsendringer gir vesentlige utgiftsendringer. Disse medlemmer viser dessuten til at bruk av dette tidspunktet for innbyggertall kombinert med fullt gjennomslag for kriterieendringer, gir en rimelig balanse mellom hensynet til henholdsvis fraflyttings- og vekstkommuner.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Høyre har merket seg at Regjeringen i proposisjonen foretar en gjennomgang av utgiftsbehovet i vekst og fraflyttingskommuner. Disse medlemmer ser positivt på at Regjeringen mener det er grunn til å ta hensyn til både sterk vekst, sterk befolkningsnedgang og en uheldig befolkningssammensetning ved tildeling av skjønnstilskudd.

Disse medlemmer mener imidlertid at innbyggertilskuddet må baseres på innbyggerantallet og befolkningssammensetningen per 1. oktober året før, ikke som nå 1. januar året før. Disse medlemmer mener dette er viktig for at kommunene skal få mest mulig riktig inntekt utfra den befolkningen kommunene skal tilrettelegge sine tjenester for. Disse medlemmer vil understreke at dette er særlig viktig for de kommunene som opplever vekst.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn foreslå følgende:

"Innbyggertilskuddet skal baseres på innbyggertallet og befolkningssammensetningen pr. 1. oktober året før."

Komiteens medlemmer fra Høyre er uenig i at det ikke bør gjøres forbedringer i de utgiftsutjevningene kriteriene for å ta hensyn til kapitalutgiftsoppbygging i vekstkommuner. Disse medlemmer mener ambisjonen for det utgiftsutjevningstilskuddet skal være å avspeile de reelle objektive kostnadsforskjel-

lene med å gi et sammenlignbart tjenestetilbud mellom kommunene. Å overse et viktig område som dette, samtidig som man driver millimeter-rettferdighet på andre kriterier og inntektsutjevning, blir urimelig.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Høyre vil påpeke at hvis kostnadene med en ny innbygger i snitt er mellom 65 000 og 85 000 kroner, slik enkelte utredninger har antydnet, vil høy vekst skape en belastning på kommunebudsjettene som skaper et dårlig tilbud for innbyggerne. Disse medlemmer vil peke på at dette kan innbakes gjennom å identifisere særlige trekk i befolkningsstrukturen som er hyppigst forekommende i vekstkommuner. F.eks. å vekte barn/ungdom noe sterkere eller ved å legge inne en egen vekstvekt i det utgiftsutjevningstilskuddet.

Disse medlemmer vil derfor foreslå:

"Stortinget ber Regjeringen arbeide videre med hvordan vekstutgiftene kan innarbeides i kriteriesystemet i inntektssystemet i tråd med merknader fra Kristelig Folkeparti og Høyre i Innst. S. nr. 326 (2000-2001) til kommuneproposisjonen for 2002, og komme tilbake med en fornyet vurdering og forslag i kommuneproposisjonen for 2003."

Komiteens medlemmer fra Høyre er enig med Regjeringen i at fraflyttingskommunenes terskelproblemer løses gjennom skjønnsmidlene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at kommuner som opplever stor tilflytning vil ha problemer med å kunne opprettholde et godt servicetilbud overfor sine innbyggere. Disse medlemmer vil i denne sammenheng påpeke at det er meget kostbart for kommunene å legge til rette for boligbygging og at kommunene således får store utgifter ved utvikling av boligfelt, skoler, barnehager, vei, vann, kloakk osv. Disse medlemmer mener at det bør utredes forskjellige modeller for hvordan kommunene kan få godtgjort innbyggertilskuddet fra det faktiske tidspunkt nye innbyggere flytter til kommunen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å legge frem for Stortinget modeller for hvordan kommuner som opplever sterk tilflytning, kan få godtgjort tilflytningen i innbyggertilskuddet fra det tidspunkt tilflytningen faktisk har funnet sted."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at både kommuner med befolkningsnedgang og befolkningsøkning har store økninger i utgifter. Dette medlem deler departementets vurdering av at utfordringen med befolkningsnedgang er vanskeligere enn ved økning. Dette medlem vil imidlertid påpeke at befolkningstette

områder som opplever vekst må ha et godt tilbud til sin befolkning og vil understreke behovet for likeverdige tjenester over hele landet. Dette medlem vil også påpeke den store faren for økt privatiseringspress som kommer av dårlig kommuneøkonomi generelt. Privatiseringspresset vil være størst i kommuner med vekst fordi oppbygging av tilbudet vil henge etter befolkningsøkningen. I mange av disse kommunene er inntektene pr. innbygger lave. Dårlige tilbud kombinert med en voksende befolkning der en økende andel av befolkningen har god privatøkonomi, gir grunnlag for rettmessig misnøye og markedsmuligheter for private tilbydere. Som strategi mot privatisering er derfor en bedring i vekstkommunen viktig. Dette medlem vil også understreke viktigheten av at disse kommunene også tar i bruk eiendomsskatt for å løse sine oppgaver.

Dette medlem ser at noen kommuner kan komme dårlig ut av en nedtrapping av det ekstraordinære skjønnet. Derfor vises til egne forslag i kommuneøkonomien for 2001 om økt bruk og justering av virkeområdet for regionaltilskuddet, slik at en mer aktivt kan fange opp distrikts- og utkantbehov.

Dette medlem viser til egne forslag under kap. 5.2 om å øke skjønnsramma med 300 mill. kroner for å bedre ivareta disse utfordringene både med befolkningsnedgang og befolkningsøkning.

12. VURDERING AV HOVEDSTADS-, NORD-NORGE- OG REGIONAL-TILSKUDDET

12.1 Sammenheng

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v. og statsbudsjettet for 2001 ba Stortinget om en gjennomgang av Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og hovedstadstilskuddet med sikte på en vurdering både av hvilket utgiftsbehov ordningene skulle dekke, nivået på ordningene og etter hvilke kriterier tilskuddene skulle gis. Stortinget ba også om en vurdering av finansieringen av regionaltilskuddet og hovedstadstilskuddet. Foruten å beskrive utformingen av Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og hovedstadstilskuddet, drøftes i proposisjonen trekk ved de kommuner og fylkeskommuner som mottar disse tilskuddene. I vurderingen av Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet legges det særskilt vekt på sysselsetting, befolkningsutvikling, nivå på kommunale tjenester og øvrige levekårsaspekter. Foruten en drøfting av nivået på de respektive kommuners og fylkeskommuners frie inntekter, vises fordelingen av private inntekter, inklusive verdien av kommunale tjenester. Særlig verd å trekke fram er:

- Utkantstrøk i Nord-Norge har lavest sysselsettingsandel og høyest arbeidsledighet i landet.

- På landsbasis sysselsetter kommunene og fylkeskommunene en av fire, i Nord-Norge sysselsettes en av tre i kommunesektoren. Den kommunale sysselsettingsandelen i kommuner med under 3 000 innbyggere er på samme nivå som i de nordnorske kommunene.
- Kommunene i Nord-Norge og kommuner som mottar regionaltilskudd har et klart høyere nivå på kommunale tjenester enn ellers i landet. Imidlertid medvirker en høy eldreadel i kommuner som mottar regionaltilskudd i betydelig grad til det høye tjenestetilbudet.
- Fylkeskommunene i Nord-Norge skiller seg ikke vesentlig ut fra resten av landet når det gjelder nivået på det fylkeskommunale tjenestetilbudet.
- I stor kontrast til utviklingen i øvrige kommuner, viser befolkningsprognoser at den overveiende delen av de nordnorske kommunene og kommunene som mottar regionaltilskudd kan forvente å få en nedgang i antall innbyggere i den 10 årsperioden vi nå er inne i.
- Regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet løfter de frie inntektene til kommunene som mottar regionaltilskudd og de nordnorske kommunene og fylkeskommunene til et nivå på om lag 110 til 120 pst. i forhold til landsgjennomsnittet. Uten disse tilskuddene hadde de aktuelle kommunene ligget på om lag samme nivå som landsgjennomsnittet.
- I kommuner som mottar regionaltilskudd har innbyggerne en samlet gjennomsnittsinntekt som ligger nærmere kr 20 000 under landsgjennomsnittet, medregnet verdien av kommunale tjenester. For landet sett under ett virker regionaltilskuddet utjevnende innbyggerne imellom.
- I nordnorske kommuner har innbyggerne i gjennomsnitt lavere nivå på markedsinntektene (dvs. lønns-, rente- og kapitalinntekter) enn i landet ellers. Generelt blir inntektsnivået i disse kommunene betydelig løftet når en inkluderer overføringer til private, skatter og verdien av kommunale tjenester.

På grunnlag av gjennomgangen vil ikke Regjeringen foreslå vesentlige endringer i nivået på Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet. På bakgrunn av en drøfting av kriteriene for tildeling av regionaltilskudd, foreslås det imidlertid at også kommunene som er utenfor prioriteringsområdet for distriktpolitiske virkemidler skal kunne få regionaltilskudd forutsatt at de andre tildelingskriteriene er oppfylt. For øvrig foreslås det ingen endringer i utformingen av regionaltilskuddet eller Nord-Norgetilskuddet.

Det tilrås også en delvis kompensasjon gjennom skjønnet for kommuner som fra det ene året til det andre får et innbyggertall som overstiger 3 000 innbyggere og dermed mister retten til regionaltilskudd.

Regjeringen mener at det er viktig at Oslo fortsatt får kompensasjon for hovedstadsfunksjonene og vil derfor ikke foreslå endringer i ordningen eller vesentlige end-

ringer i nivået på hovedstadstilskuddet som er knyttet til Oslos kommunefunksjon.

I proposisjonen drøftes også alternativ finansiering av regionaltilskuddet og hovedstadstilskuddet.

Det konkluderes med at det innenfor en gitt ramme for kommunesektorens inntekter ikke er mulig å øke regionaltilskuddet eller hovedstadstilskuddet uten at dette fører til en reduksjon på en eller flere av de andre tilskuddene i inntektssystemet. Ønsker man å øke regionaltilskuddet eller hovedstadstilskuddet uten at dette skal føre til en reduksjon på et eller flere av de andre tilskuddene, må man øke kommunesektorens samlede inntekter.

12.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at Regjeringen har foretatt en gjennomgang av hovedstads-, Nord-Norge- og regionaltilskuddet.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til merknad og forslag under kap. 4.2. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen ikke har utredet det komiteen faktisk ba dem om, det er ikke på dette grunnlag mulig å ta stilling til hvilke utgiftsulikheter disse tilskuddene skal dekke, ei heller om nivået eller innretning er riktig. Fortsatt vil tilskuddene fremstå som tilskudd som ikke er objektivt begrunnet, men en konstruksjon som primært er politisk bestemt.

12.2.1 Nord-Norgetilskuddet

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at det av regionalpolitiske grunner er viktig å opprettholde et høyt inntektsnivå i Nord-Norge. Flertallet mener at Nord-Norgetilskuddet bør prisjusteres.

Flertallet vil på denne bakgrunn foreslå følgende:

"Stortinget ber Regjeringen prisjustere Nord-Norgetilskuddet for 2002."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er uenige i begrunnelsen for opprettholdelsen av et særskilt Nord-Norgetilskudd. Disse medlemmer er av den oppfatning at inntektssystemet til kommunene må være basert på objektive kriterier, og at tilskuddsposter som ikke er begrunnet i dette må avvikles og legges inn i det generelle innbyggertilskuddet. Etter disse medlemmers oppfatning vil en innlemming av særskilte tilskudd komme alle kommuner til gode. Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å innlemme Nord-Norgetilskuddet i det generelle innbyggertilskuddet over en 4-års periode."

12.2.2 Regionaltilskuddet

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at regionaltilskuddet hittil har gitt et fast beløp til minsteinntektskommunene med under 3 000 innbyggere i det distriktpolitiske virkeområdet. Disse medlemmer slutter seg til Regjeringens forslag om å utvide regionaltilskuddet til å gjelde alle minsteinntektskommuner med under 3 000 innbyggere.

Disse medlemmer vil peke på at kommuner som mottar regionaltilskudd og som opplever at de får flere innbyggere enn 3 000 mister sitt tilskudd. Dette vil skape problemer for slike kommuner. Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen mener at dette bør fanges opp av skjønnstilskuddet. Disse medlemmer vil vise til at det i proposisjonen opplyses at det i løpet av de tre siste årene kun er én kommune som har mistet regionaltilskuddet. Disse medlemmer mener at det skaper for stor uforutsigbarhet for eventuelle kommuner å få økte inntekter gjennom skjønnspotten. Disse medlemmer mener at det heller bør vurderes en gradvis nedtrapping av regionaltilskuddet.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn foreslå følgende:

"Stortinget ber Regjeringen innføre en gradvis nedtrapping av regionaltilskuddet for de kommuner som passerer 3 000 innbyggere i tråd med økt innbyggertilskudd. Kommunenenes inntekter må økes slik at de er i stand til å ivareta det økte innbyggertallets behov."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er uenige i begrunnelsen for å opprettholde et særskilt regionaltilskudd. Disse medlemmer er av den oppfatning at regionaltilskuddet må innlemmes i det generelle innbyggertilskuddet. Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å innlemme regionaltilskuddet i det generelle innbyggertilskuddet over en 4-års periode."

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enige i at det ikke foretas endringer i utformingen av regionaltilskuddet eller Nord-Norgetilskuddet, men at det gis en delvis kompensasjon gjennom skjønnnet for kommuner som fra det ene året til det andre får et innbyggertall som overstiger 3 000 innbyggere, og dermed mister retten til regionaltilskudd. Disse medlemmer vil imidlertid påpeke at det kan virke misvisende når departementet omtaler tjenestetilbudet i enkelte kom-

muner som å ligge på "et klart høyere nivå enn ellers i landet, når årsaken er en høy andel eldre mennesker".

12.2.3 Hovedstadstilskuddet - storbytilskudd

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at Oslo har særskilte kostnader forbundet med hovedstadsfunksjonen. Etter disse medlemmers oppfatning er dette utgifter som må kompenseres ved et særskilt hovedstadstilskudd. Disse medlemmer viser også til at Oslo hadde et stort inntektsbortfall ved at kommunene ble fratatt inntektene fra selskapsskatten.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at Oslo, som hovedstad, har oppgaver og utfordringer som ikke kan anses fullt ut dekket gjennom inntektssystemet. Dette medlem vil påpeke at Oslo både har de rikeste og de fattigste innbyggerne i landet og at de derfor har et stort ansvar for, og mulighet til, å bidra vesentlig til å redusere forskjellene og motvirke fattigdom. Det er derfor viktig at Oslo kommune utnytter sine egne inntektsmuligheter for å løse påtrengende oppgaver, for eksempel ved å ta i bruk eiendomsskatt.

Dette medlem fastholder at det er behov for å få utredet om forhold som rusproblemer, psykisk helse, behov for kvalifiseringstiltak og tilbud til flyktninger og asylsøkere, har fått nok vekt i inntektssystemet.

Dette medlem vil vise til sine forslag i behandlingen av Utjamningsmeldinga. I og med at det er i Oslo en finner de største levekårsforskjeller vil disse forslagene kunne ha store positive utslag for Oslo kommunes befolkning. I tillegg viser dette medlem til forslag om bygging av minst 3 000 flere billige utleieboliger i 5 år. Dette er alle tiltak som i stor grad ville kommet befolkningen i Oslo tilgode.

Dette medlem viser til egne forslag om særskilte forhandlinger med hver enkelt fylkeskommune om oppgjøret om sykehusreformen. Etter at et slikt oppgjør er gjennomført er det påkrevet å komme tilbake til en gjennomgang av volumet og innretningen på hovedstadstilskuddet, som bedre vil reflektere Oslos situasjon for å se om det er behov som må fanges opp på en bedre måte enn i dag.

13. VIDERE ARBEID MED KOSTNADSNØKLENE

13.1 Sammendrag

13.1.1 Samferdsel

I St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1996 m.v. ble det, i tråd med Inntektssystemutvalgets første innstilling, pekt på at det var behov for ytterligere analyser for å forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen innen samferdselssektoren.

Kostnadsnøkkelen for samferdsel består av to deler: en kostnadsnøkkel for lokale ruter og en kostnadsnøk-

kel for fylkesveger. I samarbeid med Samferdselsdepartementet engasjerte Kommunal- og regionaldepartementet i 1998 stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) til å foreta en gjennomgang av den eksisterende kostnadsnøkkel for lokale ruter.

Med utgangspunkt i studien fra SNF vil Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet arbeide videre med å utvikle en ny kostnadsnøkkel for lokale ruter. Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å presentere resultater i Kommuneproposisjonen for 2003.

13.1.2 Sosiale kriterier, rusproblematikk mv.

Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2001 ble det gjort følgende vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere et faglig grunnlag for innarbeiding/videreutvikling av kriteriene for rus og sosiale forhold for både kommuner og fylkeskommuner for innlemming i inntektssystemet fra 2002."

På bakgrunn av Inntektssystemutvalgets utredning ble vektleggingen av sosiale indikatorer økt i den nye kostnadsnøkkelen for kommunene i 1997. Antall registrerte arbeidsledige, antall innvandrere og flyktninger med fjernkulturell bakgrunn, antall skilte og separerte 16-59 år og dødelighet ble tatt inn som nye kriterier i kostnadsnøkkelen (de tre førstnevnte til erstatning for antall sosialhjelpstilfeller). I 1998 ble det dessuten innført to kriterier som fanger opp utgiftsvariasjonen knyttet til omsorgen for psykisk utviklingshemmede. Utgiftsbehovet i kommuner med relativt sett mange for eksempel arbeidsledige eller innvandrere ivaretas gjennom årlig oppdatering av disse kriterieverdiene ved beregningen av det utgiftsutjevnerende tilskuddet i inntektssystemet. Departementet vurderer at de endringene som ble foretatt i 1997 ivaretar utgiftsbehovet knyttet til sosiale forhold på en god måte.

Som ledd i Regjeringens oppfølging etter Stortingets vurdering av Inntektssystemutvalget, ble det i kommuneøkonomiproposisjonen våren 1998 varslet at bl.a. rus og psykiatri skulle analyseres nærmere for å fastsette betydningen for utgiftsvariasjoner i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Det ble i 1999 satt i gang et forskningsprosjekt om kostnadsvariasjoner mellom fylkeskommunene knyttet til psykiatri. Det viste seg imidlertid ikke mulig å få satt i gang noe tilsvarende prosjekt på området rusomsorg. Lite omfang av data og dårlig datakvalitet gjorde det ikke mulig å utføre gode analyser av utgiftsvariasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Departementet ønsket derfor å avvente igangsetting av prosjekter på dette feltet til forholdene lå bedre til rette for det. Med innføringen av KOSTRA for alle kommuner og fylkeskommuner fra og med regnskapsåret 2001, vil det etter hvert fremskaffes bedre datagrunnlag og dermed bedre analysemuligheter.

På oppdrag fra departementet så SINTEF og FAFO nærmere på sammenhengen mellom sosiale forhold og fylkeskommunenes ressursinnsats innen det psykiske helsevernet. Prosjektet ble avsluttet høsten 2000.

På bakgrunn av prosjektet hadde departementet planlagt å foreslå endringer i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene fra og med 2002. Som en del av sykehusreformen skal imidlertid fylkeskommunenes ansvar for psykisk helsevern overføres til staten fra 2002. Det medfører at det psykiske helsevernet ikke lenger vil inngå i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

Statens overtakelse av fylkeskommunenes ansvar for psykisk helsevern skjer midt i gjennomføringsperioden for opptrappingsplanen for psykisk helse 1999-2006. Opptrappingsplanen omfatter både kommunenes og fylkeskommunenes tjenester, og innebærer en sterk økning på så vel investeringssiden som driftssiden. Før planen er gjennomført er det på kommunenivå ikke hensiktsmessig å gjennomføre nye utgiftsanalyser på området psykiatri med sikte på endring av kostnadsnøkkelen for kommunene.

I forbindelse med sykehusreformen er det også forutsatt at fylkeskommunale tiltak for rusmiddelmisbrukere som er forankret i spesialisthelsetjenesteloven blir omfattet av forslaget om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Videre har Regjeringen besluttet at spørsmålet om fremtidig plassering av ansvaret for fylkeskommunale tiltak for rusmiddelmisbrukere etter sosialtjenesteloven (behandlings- og omsorgstiltak) skal utredes. Målet er å gjennomføre en utredning og legge fram forslag til reform med virkning fra 1. januar 2003.

13.1.3 Bosettingskriterier for fylkeskommunen

Fylkeskommunene er inne i en periode med omlegging og endringer, blant annet på grunn av at staten overtar oppgaveansvar innenfor helsesektoren. Departementet vil i Kommuneproposisjonen for 2003 komme tilbake med en vurdering av kostnadsnøklerne for samferdsel.

13.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil peke på at Norge er et land hvor det er stor forskjell i klima. Dette medfører svært ulike kostnader for fylkeskommuner og kommuner. Disse medlemmer mener derfor at det er behov for at klima blir tatt inn som kriterium i inntektssystemet.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen innføre klima som kriterium i kostnadsnøklerne til fylkeskommunene og kommunene."

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til merknad og forslag under 4.2 om rus/psykiatri.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til sine merknader under kap. 8.2.

14. ULIKE UTFORMINGER AV INNTEKTSUTJEVNINGEN

14.1 Sammendrag

Ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2001, Innst. S. nr. 252 (1999-2000), ble det vedtatt at Regjeringen skulle

"utrede endringer i inntektsutjevningen som innebærer en trinnvis ordning hvor utjevningen gradvis avtar når inntektene når 100 % av gjennomsnittet"

På bakgrunn av Stortingets vedtak gjør departementet i proposisjonen rede for ulike utforminger av inntektsutjevningen. Prinsippene i dagens inntektsutjevning beskrives. Deretter drøftes tre alternative utforminger av inntektsutjevningen:

- en gradert inntektsutjevning hvor kompensasjonsgraden reduseres med økende nivå på skatteinntektene
- en symmetrisk inntektsutjevning hvor alle kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet omfattes av kompensasjonsordningen og alle kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet omfattes av trekkordningen
- en utforming som kombinerer en symmetrisk modell for inntektsutjevning med en egen kompensasjonsordning for kommuner med lave skatteinntekter

Ved utformingen av inntektsutjevningen mener Regjeringen at det er to faktorer som det er viktig å ta hensyn til. For det første er det viktig med utjevning av skatteinntektene. Dette sikrer at vi kan ha et likeverdig tjenestetilbud. For det andre er det viktig at kommunesektorens inntekter har en viss lokal forankring. Kommuner og fylkeskommuner bør sitte igjen med en gevinst når de styrker sitt skattegrunnlag (og tape noe når skatteinntektene reduseres), slik at de får insentiver til å tilrettelegge for oppretting og bevaring av arbeidsplasser. Fordeler og ulemper ved de estimerte alternativene for inntektsutjevning vil i dette kapitlet bli diskutert ut fra disse hensyn. Regjeringen mener imidlertid at de to hensyn bør tillegges ulike vekt. Studier som er utført indikerer at kommunene vil være opptatt av nærings- og sysselsettingsutvikling selv om de ikke tjener økonomisk på dette. Det å skaffe innbyggerne arbeid vil i seg selv være et viktig motiv. Likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted er et viktig mål for Regjeringen. Utjevning med sikte på likeverdig tjenestetilbud er derfor det viktigste hensynet å ivareta ved utformingen av inntektsutjevningen.

Fra 2002 til 2006 skal andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatt økes fra 46 til 50 pst. Dette er en endring som vi gi kommunesektorens inntekter en større lokal forankring, men det er også en endring som skattesvake kommuner vil tape på. Departementet mener derfor at det vil være uheldig å gjennomføre en endring i utformingen av inntektsutjevningen som innebærer at skattesvake kommuner vil få ytterligere reduserte inntekter. Av den grunn og av hensyn til at systemet skal være enkelt og oversiktlig vil

ikke departementet anbefale en gradert modell for inntektsutjevningen.

En modell som kombinerer symmetrisk og gradert inntektsutjevning har flere positive elementer. For det første medfører kombinasjonen av de to elementene at man kan sikre skattesvake kommuner et gitt inntektsnivå. For det andre vil denne utformingen av inntektsutjevningen gi økte incentivvirkninger for kommuner som har en skatteinntekt mellom 90 og 110 pst. av landsgjennomsnittet. Departementet mener imidlertid at det ikke er ønskelig eller nødvendig å foreta noen endringer i utformingen av inntektsutjevningen på nåværende tidspunkt. Gjennom dagens inntektsutjevning sikres skattesvake kommuner et høyt inntektsnivå. Sektorens inntekter har også en viss lokal forankring, da alle kommuner sitter igjen med en gevinst når det øker sitt skattegrunnlag. Før det foretas endringer i inntektsutjevningen, mener departementet at problemstillingen må utredes nærmere. Dette vil det være aktuelt å gjøre når det skal foretas en total gjennomgang av inntektssystemet, omkring 2006/07. Av hensyn til stabilitet i systemet vil departementet foreslå at det ikke gjennomføres endringer i utformingen av inntektsutjevningen i 2002.

14.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti har merket seg at Regjeringen peker på at en modell som kombinerer symmetrisk og gradert inntektsutjevning har positive elementer, men at Regjeringen likevel mener at det ikke er ønskelig eller nødvendig å foreta noen endringer av inntektsutjevningen på det nåværende tidspunkt. Disse medlemmer har merket seg at dagens inntektsutjevning sikrer skattesvake kommuner høyt inntektsnivå, samtidig som alle kommuner sitter igjen med en gevinst for å øke sitt skattegrunnlag. Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen ikke ser det som aktuelt å foreta endringer med inntektsutjevningen før en foretar en total gjennomgang av inntektssystemet, omkring 2006-2007. Disse medlemmer mener dette er uakseptabel lang tid, og mener endringene må skje i kommende stortingsperiode.

Disse medlemmer viser for øvrig til sin merknad i kap. 4.2.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til Regjeringens redekjørelse om alternativ utforming av inntektsutjevning. Disse medlemmer mener det hadde vært positivt at man ga sterkere inntektsincentiv til kommuner mellom 90 og 110 pst. av landsgjennomsnittet. Disse medlemmer mener det bør arbeides videre med endringer i inntektsutjevningen.

Disse medlemmer er uenig i at dette må ses på som en del av en total gjennomgang av inntektssystemet og vil vise til at løpende inntektsutjevning ble innført uavhengig av andre endringer fra år 2000.

Disse medlemmer er enig i at en omlegging bør skje først etter heving av skatteandelen til 50 pst., og mener dette bør være oppnåelig i 2005, og at en endring av inntektsutjevningen bør ferdigutredes til dette tidspunkt.

Komiteens medlem fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg at det i proposisjonen slås fast at en økning av skatteandelen fra 46 til 50 pst. er en endring som skattesvake kommuner vil tape på. Det er interessant at dette forholdet nå blir presentert så tydelig, da det tidligere er gitt uttrykk for at inntektsutjevningen sørger for at dette ikke blir tilfellet. Dette er ytterligere et argument for at det foretas en grundig evaluering av endringene i inntektssystemet før det foretas nye endringer. Å vente med en slik gjennomgang til 2006 og 2007 slik Regjeringen ønsker, er ikke tilfredsstillende. Disse medlemmer viser ellers til sine merknader under kap. 8.2.

15. FORNYELSE I KOMMUNESEKTOREN

15.1 Sammendrag

15.1.1 Fornyelse og lokaldemokrati

En mer effektiv forvaltning, det vil si bedre offentlige tjenester og mer tjenesteyting for de pengene som settes inn i offentlig forvaltning, er sentrale mål for Regjeringens fornyelsesarbeid. Ettersom kommuner og fylkeskommuner står for store deler av den offentlige tjenesteproduksjon, vil fornyelse i kommunesektoren være et viktig element innenfor fornyelsesarbeidet. Kommuner og fylkeskommuner har allerede gjennomført et omfattende fornyelsesarbeid. Det siste tiåret har vært preget av relativt stor endringsaktivitet i kommunesektoren, der intern omorganisering, effektivisering og utviklingen av et godt samspill med innbyggerne har stått sentralt. Regjeringen vil legge til rette for at dette fornyelsesarbeidet blir videreutviklet i kommuner og fylkeskommuner.

Utviklingen av et levedyktig demokrati på lokalt nivå er en sentral del av dette fornyelsesarbeidet. Det er Regjeringens oppfatning at offentlig virksomhet best kan utformes i et nært samspill med innbyggerne. Offentlige oppgaver og beslutningsmyndighet bør i utgangspunktet ligge nærmest mulig dem det gjelder. Kommuner og fylkeskommuner er de forvaltningsnivåene som står innbyggerne nærmest, og desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren gir gode muligheter til å få til et fruktbart samspill mellom offentlige myndigheter og innbyggerne. Dette forutsetter også et god samspill mellom staten og kommunesektoren. Staten har et overordnet ansvar for offentlig sektor i Norge, og det er Stortinget og Regjeringen som legger de økonomiske og lovmessige rammebetingelsene for den kommunale virksomhet. Regjeringen vil tilstrebe at kommunesektorens rammebetingelser utformes slik at kommunene og fylkes-

kommunene kan tilpasse sin oppgaveløsning til lokale og regionale behov. På den måten vil Regjeringen bidra til å videreutvikle det lokaldemokratiske elementet i vårt forvaltningssystem.

15.1.2 Lokalt utviklingsarbeid

I tillegg til rammebetingelser som legger til rette for fornyelse i kommunesektoren, er vi avhengig av lokalt engasjement for fornyelse. Kommunesektoren har i mange år drevet målrettet utviklingsarbeid med siktemål å få mer tjenester ut av hver krone. Fra siste del av 90-tallet har dette arbeidet blitt betydelig intensivert, som en konsekvens av stramme økonomiske rammer i 136 forhold til oppgavene. Store nye oppgaver (sykehjemmene, PU-tjenestene, R94, R97, handlingsplan for eldreomsorgen, handlingsplan for psykiatri, m.fl.) har også gjort det nødvendig for kommunesektoren å arbeide aktivt med hvorledes nye og utvidede oppgaver skulle innpasses i egen organisasjon. Kommunesektorens arbeid har i hovedsak rettet seg inn mot følgende tre områder: politisk styring, ledelse og organisering, og utvikling av forholdet til brukerne og innbyggerne.

15.1.3 Lokale utviklingsprosjekter

Kommunesektoren har i en årrekke drevet målrettet utviklingsarbeid med tanke på fornyelse av egen organisering. KRDs organisasjonsdatabase viser at endringsaktiviteten var størst i etterkant av den nye kommuneloven som ble vedtatt i 1992, men det er også i dag en lang rekke utviklingsprosjekter som har som mål å fornye kommunesektoren.

I forhold til effektivisering har KS, KRD og AAD samarbeidet om å etablere et kommunenettverk som grunnlag for en systematisk drøfting og erfaringsoverføring av effektiviseringstiltak i kommuneforvaltningen. Et prosjekt for å utvikle planleggingsmodeller for å forbedre den økonomiske handlingsfriheten i en situasjon med økonomisk "nullvekst", ble prøvd ut i tre kommuner i 1999 og har resultert i en veileder for denne typen arbeid. Verdt å nevne er også modellkommuneprosjektet i regi av Kommunal- og regionaldepartementet og Kommuneforbundet der formålet er gjennom økt omstillingskompetanse å være et alternativ til konkurranseutsetting. Disse og andre lokale utviklingsprosjekter er nærmere omtalt i kapittel 16.3 i denne proposisjonen.

15.1.4 Konsultasjoner

I forbindelse med statsbudsjettet for 2001 ble det iverksatt en prøveordning med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren ved Kommunenes Sentralforbund om det kommunaløkonomiske opplegget. Tidsplanen for konsultasjonsordningen følger fasene i arbeidet med statsbudsjettet.

Konsultasjonsordningen skal bidra til økt felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme.

Foruten drøftingene av den finansielle situasjonen i sektoren, vil sykehusreformen, barnehagesatsningen, skoletiltak og ansvars- og myndighetsfordelingen mellom stat og kommune på miljøvernområdet stå sentralt i konsultasjonene om budsjettåret 2002. En av de mer langsiktige utfordringene for ordningen er å bli mer konkret på mål og måling av resultater, bl.a. ved hjelp av KOSTRA-data.

15.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet registrerer at Regjeringen i proposisjonen gir uttrykk for at den mener at det er et stort potensiale for effektivisering og fornyelse i kommunal sektor. Disse medlemmer mener at dette er positive signaler fra Regjeringen, og disse medlemmer er ubetinget enig i at det er et stort potensiale og behov for fornyelse og effektivisering i kommunal sektor. Disse medlemmer kan imidlertid ikke se at Regjeringen kommer med noen konkrete forslag som skulle tilsi at en slik fornyelse og effektivisering vil bli igangsatt med det første. Disse medlemmer viser også til at ett av Arbeiderpartiregjeringens hovedmål da den tiltrådte var å igangsette en effektivisering og fornyelse av offentlig sektor. Disse medlemmer har så langt ikke registrert at det er kommet noen prosjekter om innsparingspotensialet i kommunal sektor når det gjelder å organisere de administrative ressursene på en bedre måte. Etter disse medlemmers oppfatning kan kommunene ved å benytte seg av konkurranseutsetting og økt interkommunalt samarbeide kunne spare inn betydelige beløp, som isteden kan benyttes til økt og mer kvalitativ tjenesteproduksjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener derfor at det ville ha vært naturlig at Regjeringen, i en kommuneøkonomiproposisjon, hadde kommet med tiltak som i større grad stilte krav til den økonomiske livsførselen i kommunene. Disse medlemmer viser til at undersøkelser har vist at økt bruk av konkurranseutsetting i offentlig sektor kan medføre innsparelser på opp mot 30 pst.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at sentrumsregjeringen innførte konsultasjonsordningen mellom Kommunenes sentralforbund og Regjeringen som en prøveordning. Den sittende regjering har gjort ordningen permanent. Disse medlemmer viser til de gode erfaringene med ordningen og den betydning den har for å skape en mer felles forståelse mellom kommunesektoren og Regjeringen om den faktiske situasjonen i kommuner og fylkeskommuner og kostnadene ved nye reformer. Disse medlemmer ønsker å styrke konsultasjonsordningen og utvikle denne videre til en ordning der kommunene har forhandlingsrett.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at det er stort behov for arbeid for å forbedre kommune- og statsforvaltningens service. Dette kan for eksempel gjøres ved at kommuner og fylkeskommuner utarbeider serviceerklæringer og forbrukergarantier til publikum om kvalitetsmål for saksbehandlingen, herunder forventet saksbehandlingstid. Alle statlige etater skal innen utgangen av 2000 ha utarbeidet serviceerklæringer. Stortinget har sagt seg fornøyd med Regjeringens innføring av serviceerklæringer. Tilsvarende bør det innføres serviceerklæringer og forbrukergarantier i kommunal forvaltning.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at forbrukergarantier vil gi rettigheter til brukerne av offentlige tjenester. Hvis vi som innbyggere ikke overholder de frister kommunen har satt, har det konsekvenser i form av straffegebyrer eller tilleggsregninger. Overholder du ikke en søknadsfrist satt av det offentlige, blir søknaden avvist. Da er det ikke urimelig at dette også går andre veien, hvis kommunen ikke leverer de tjenester det er rimelig å forvente. Eksempler på dette kan være:

- dersom legeavtale forsinkes med mer enn 1 time etter avtalt tid, sløyfes egenbetaling
- dersom renholdsetaten ikke henter søpla til avtalt tid, kan gratis henting av søpla rekvireres fra annet firma
- hvis bygningsmyndighetene overskrider behandlingsfrister bør saksbehandlingsgebyrene halveres
- hvis bilen fra Transporttjenesten for funksjonshemmede ikke kommer innen 15 minutter etter avtalt tid kan annen transport rekvireres gratis
- hvis hjemmehjelpen kommer 30 minutter for sent; ingen egenbetaling.

Dette medlem vil vise til det store behovet for desentralisering av makt og ressurser på ulike politikk-områder. Skal lokaldemokratiet oppleves som viktig må det ha tilstrekkelig handlefrihet og myndighet til å finne gode løsninger som passer lokalt, og lokale forvaltningsmyndigheter må bli tatt på alvor av sentrale myndigheter og på nasjonalt politisk nivå. Strategiske valg i utviklingspolitikken som utformes lokalt eller regionalt, må tillegges større vekt og vil tilføre nasjonalt nivå helt nødvendige korrektiv og innspill i utformingen av overordnet politikk. Dette medlem vil vise til egne forslag i forbindelse med oppgavefordelingen, som ville gitt fylkesnivået mer makt og virkemidler i samferdsels-, nærings- og arbeidsmarkedspolitikken.

16. LOKALVALG OG ORGANISERING AV KOMMUNALFORVALTNING

16.1 Sammendrag

16.1.1 Lokalvalgundersøkelsen 1999

I forbindelse med kommunevalget i 1999 ble det i regi av Institutt for Samfunnsforskning (ISF) på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en bredt anlagt valgundersøkelse.

I proposisjonen gis det en kortfattet presentasjon av utvalgte forskningsresultater som framkommer i rapporten som er utarbeidet av forskerne Bjørklund og Saglie. Det er særlig resultater knyttet til situasjonen for lokaldemokratiet som presenteres.

Departementet viser til at lokalvalgundersøkelsen gir oss mye interessant kunnskap om ulike sider ved lokaldemokratiet og valgdeltakelse.

Med særlig interesse merker Kommunal- og regionaldepartementet seg følgende:

- At lokale saker er viktigst i valgkampen i de fleste kommuner.
- Et flertall ønsker direkte ordførervalg.
- Den økte direkte deltakelsen gjennom aksjoner og direkte kontakt med kommunens representanter.
- Lokaldemokratiets styrke må måles også langs andre dimensjoner enn hvor stor andel av innbyggerne som stemmer.
- At ungdom som ikke stemmer er like aktive gjennom alternative deltakelsesformer som dem som stemmer.

Først vil Kommunal- og regionaldepartementet understreke verdien av en høy valgdeltakelse. Derfor er også departementet opptatt av å få opp denne deltakelsen i lokalvalgene. Generelt er Kommunal- og regionaldepartementet også opptatt av at forholdene legges til rette for at kommunene kan skape et levende lokaldemokrati, hvor innbyggerne kan ha stor innflytelse på det kommunen foretar seg og som gjør det verdt å gå til stemmeurnene.

Det må oppfattes som en selvstendig verdi at innbyggerne er aktive også utenom valgkanalen i lokale spørsmål, selv om forskning viser at det ikke betyr så mye for deltakelse ved valg. Valglovutvalget har drøftet deltakelsesformer utenom valgkanalen og Kommunal- og regionaldepartementet vil i sin oppfølging av valglovutvalgets innstilling vurdere de tiltak som der foreslås.

Slike mer direkte deltakelsesformer bidrar også til at innbyggerne får trening i å delta, noe som den enkelte kan ta med seg over i den indirekte deltakelseskanalen eller arbeid i andre institusjoner.

Materialet i undersøkelsen avdekker at mange ungdommer ikke stemmer, men likevel kan være aktive i forhold til kommunen gjennom aksjoner. Det er om lag like stor deltakelse i aksjoner blant unge (18-29 år) som ikke stemte som det er blant unge som stemte.

Dette er et tegn på at det er et samfunnsengasjement også i store grupper blant de yngre som ikke benytter stemmeretten sin.

16.1.2 Organisasjonsdatabasen

Med utgangspunkt i St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunene, satte Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1994 i gang et prosjekt for utvikling av en organisasjonsdatabase med data om ulike forhold knyttet til kommunal og fylkeskommunal organisering, politiske forhold, saksgang m.m. som et ledd i arbeidet med å bedre rapporteringen om produksjon og organisering i kommunalforvaltningen. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fikk det operative ansvaret for utvikling av og innsamling av data til organisasjonsdatabasen innenfor retningslinjer departementet satte.

Våren 2000 samlet NIBR inn opplysninger til databasen for tredje gang. Planen er at det skal samles inn opplysninger til databasen etter hvert kommunevalg. Således skal en kunne følge med i utviklingen av den kommunale organiseringen over tid.

I proposisjonen presenteres data fra denne undersøkelsen.

Kommunal- og regionaldepartementet oppfatter organisasjonsdatabasen som svært nyttig i arbeidet med kommunal organisasjonsutvikling. Selv om vi kan registrere en redusert endringstakt i kommunene ved tusenårsskiftet, tyder resultatene likevel på at det foregår et omfattende fornyelsesarbeid i kommunene og fylkeskommunene. Vi ser mange eksempler på organisasjonsendringer og tiltak for å bedre forholdet til innbyggerne. Mer bruk av politisk og/eller administrativ områdeorganisering, overgang fra en sterkt sektororganisert forvaltning til funksjonsorganisering, større bruk av målstyring og lederutviklingstiltak er eksempler på organisasjonstiltak som benyttes. Mer bruk av målestokk-konkurranse og større innslag av forvaltningsrevisjon viser at man i større grad enn tidligere er opptatt av å måle effektivitet og måloppnåelse. Bruk av servicedeklarasjoner, brukerundersøkelser, informasjon over Internett og folkemøter er eksempler på at forholdet til innbyggerne er inne i en positiv utvikling. Når Regjeringen setter fokus på fornyelse i offentlig sektor, må det bygges videre på dette utviklingsarbeidet og legges til rette for vide rammer for lokal tilpasning og fornyelse i kommunene og fylkeskommunen.

16.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

17. LOKALDEMOKRATIPROSJEKTER

17.1 Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet har i løpet av de siste årene lagt til rette for eller gitt økonomisk støtte til enkelte prosjekter knyttet til demokratiutvikling i kommunene og fylkeskommunene. I proposisjonen er det omtale av noen av disse prosjektene. Forsøk med direkte ordførervalg, prosjekter om ungdom og demokrati i to kommuner (Drammen og Vennesla) og en fylkeskommune (Hedmark) og til sist et prosjekt om bruk av IKT i informasjonsutveksling mellom kommunen og innbyggerne.

Kommunal- og regionaldepartementet vil understreke betydningen av det arbeidet som foregår i mange kommuner og fylkeskommuner når det gjelder å trekke ungdom inn i medvirkningsprosesser og politisk arbeid. Kommunal- og regionaldepartementet stiller seg positiv til at kommunene og fylkeskommunene iverksetter tiltak for å styrke elevdemokratiet i grunnskolen og videregående skole.

Regjeringen vil også oppfordre til at flere kommuner og fylkeskommuner etablerer ordninger som gir barn og ungdom innflytelse i kommunale beslutningsprosesser.

17.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mener ungdom må få mulighet til å bidra til å utvikle sine nærmiljø. Alle kommune bør ha egne ungdomsråd eller liknende organ der ungdom får komme til orde og gi råd til kommunen. Ungdomsrådets representant bør ha møte, tale og forslagsrett i kommunestyret.

Komiteens medlem fra Senterpartiet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen tilrettelegge for at alle kommuner oppretter ungdomsråd."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til merknader under 15.2 om modernisering av forvaltningen.

Dette medlem vil peke på det store behovet det er for å gi ungdom enklere tilgang til "stemmeurnene". Årsaken til lav valgdeltakelse blant unge har ingen enkle forklaringer, men mye tyder på at enklere tilgjengelighet vil øke deltakelsen. Dette medlem viser til at det nå er gitt anledning til å stemme på videregående skoler og studiesteder o.l. Det kan f.eks. gjøres som en del av forhåndsvalgordningen/poststemmegivningen. Dette medlem mener det er viktig å følge dette opp i praksis.

Dette medlem viser til merknader i innstillingen til oppgavefordelingen der det går fram at Sosialistisk Venstreparti er svært positiv til opprettelse av ungdomsråd i kommunen, men ønsker at organiseringen skal være opp til hver enkelt kommune.

18. REGELVERKPROSJEKTET/ ØKONOMIFORSKRIFTENE

18.1 Sammendrag

18.1.1 Kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning

Stortinget vedtok juni 2000 betydelige endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning. Endringene bygde på Kommunal- og regionaldepartementets lovproposisjon (Ot.prp. nr. 43 (1999-2000)). Etter Stortingets vedtak har departementet fastsatt forskrifter om årsbudsjett mv., etter en forutgående høringsrunde. Med unntak av forskrift om finansforvaltning, trådte lov- og forskriftsendringer i kraft 1. januar 2001. Forskrift om finansforvaltning trådte i kraft 1. april 2001.

Et godt fungerende styringssystem er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for en kommune- forvaltning som skal tilby innbyggerne gode velferdstilbud på en kostnadseffektiv måte. Det utførende ledd må i tillegg ha fokus på brukernes behov innenfor rammen av tydelige politiske mål og rammer. De endringene som ble foretatt i kommuneloven danner et formelt grunnlag for en mer effektiv forvaltning, men effektiviseringsgevinster kan først oppnås ved aktiv bruk og tilpasning lokalt. Et gjennomgående trekk ved de foretatte endringer er at regelverket nå gir betydelig færre bindinger på kommuners og fylkeskommuners økonomiske planlegging og forvaltning enn tidligere. De nye reglene, som omtales nærmere i proposisjonen, er enklere gjennom tydeligere å presisere de grunnleggende prinsipper for den kommunale økonomiforvaltning.

18.1.2 Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren

Regjeringen presenterte i St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling prosjektet Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. Formålet med prosjektet er å bidra til større lokal handlefrihet og at ressurser flyttes fra administrasjon til tjenesteproduksjon, ved at regler som detaljstyrer kommunesektoren fjernes eller forenkles. Regjeringen har som et grunnleggende utgangspunkt at når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å finne egnede måter å organisere oppgaveløsningen, delegere etter behov, planlegge tjenesten og ansette tilstrekkelig personell med riktig kompetanse. Ved høy grad av statlig styring, er det fare for at kommunenes og fylkeskommunenes rolle gradvis endres fra aktiv oppgaveløsning til passiv etterlevelse av statlige initiativ og forventninger.

Forholdet mellom stat, fylkeskommune og kommune brytes mellom ulike hensyn og verdier. Kommunesektorens virksomhet skjer innenfor nasjonale mål

fastsatt av Stortinget, men samtidig er kommuner og fylkeskommuner politiske institusjoner som skal ivareta lokale interesser. Skjæringspunktet mellom nasjonale hensyn som kan begrunne statlig styring, og den lokale politikken finnes i dette spenningsfeltet. Disse hensynene er nærmere utdypet i proposisjonen.

Kategorier av statlig regelverk

Regjeringen tar, som en del av program for fornyelse av offentlig sektor, sikte på å utforme nærmere retningslinjer innen følgende kategorier av rettsregler:

- Regler om bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner og sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. for slike
- Regler om intern delegasjon (eller andre administrative forhold som ledelse, innstillingsrett og lignende) i kommuner og fylkeskommuner
- Særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og lokaler, herunder særlige vilkår av teknisk karakter for utbetaling av statlige tilskudd til bygging av kommunale institusjoner, mv.
- Faglige kompetansekrav og bemanningsnormer mv.
- Statlige godkjenningsordninger
- Pålegg om kommunale/fylkeskommunale (handlings)planer på enkeltområder
- Særskilte saksbehandlingsregler, herunder særskilte regler for forberedelse av enkelte typer vedtak
- Individuelle rettigheter hvor kommuner og fylkeskommuner er pliktsubjekt.

I utformingen av prinsippene vil det tas utgangspunkt i prinsippene i kommuneloven om nasjonal ramkestyring og størst mulig lokal frihet i organiseringen. Disse prinsippene ble også lagt til grunn i tidligere gjennomgang av særlovgivningen, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992-1993) og Ot.prp. nr. 51 (1995-1996), samt i Regjeringens nåværende gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren.

Ytterligere forenklinger i forbindelse med prosjektet Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren

I St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling er det redegjort for arbeidet med gjennomgangen av statlig regelverk. Regjeringen varslet en omtale også i kommuneproposisjonen, særlig med hensyn til oppfølging av innspill fra Kommunenes sentralforbund.

Mange av de forslagene som Kommunenes sentralforbund har gitt i forbindelse med regelverksgjennomgangen retter seg mot regler som er omtalt i St.meld. nr. 31 (2000-2001). Flere av forslagene er allerede gjennomført. Andre forslag er presentert for Stortinget

i meldingen og vil bli fremmet eller gjennomført etter høring. Enkelte forslag fra KS vil bli vurdert nærmere. Enkelte departementer vil ta initiativ til at det settes ned arbeidsgrupper hvor bl.a. Kommunenes Sentralforbund er representert, for å vurdere endringer i regelverkene. Dette er bl.a. aktuelt på opplæringsområdet. Som beskrevet i St.meld. nr. 31 (2000-2001) pkt. 5.2.4 vil endringer i aktuelt regelverk som følge av gjennomgangen bli foretatt i regi av det enkelte departement, slik at lovforslag på vanlig måte vil bli fremmet av fagansvarlig departement overfor Stortinget.

18.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti vil vise til at sentrumsregjeringen i juni 2000 lanserte prosjektet "Et enklere Norge", som en prosjektkatalog med oversikt over nye og pågående forenklingsprosjekter i forvaltningen. Prosjektkatalogen inneholdt målene og fremdriftsplaner med angitte milepæler for det enkelte prosjekt, samt et program for halvårlig rapportering av fremdriften i prosjektene.

Disse medlemmer vil vise til at da regjeringen Stoltenberg overtok, og prosjektet "Et enklere Norge" ble innlemmet i denne regjeringens prosjekt om fornyelse av offentlig sektor, er det blitt konkludert av bl.a. NHO at forenklingsarbeidet, som er viktig for bedriftene, hadde stoppet opp eller var blitt svært forsinket. Disse medlemmer vil vise til at NHOs rapport hadde tittelen: "Et enklere BedriftsNorge ord eller handling - hva har skjedd?" Disse medlemmer mener spørsmålet NHO stiller i rapporten er meget relevant.

Disse medlemmer vil understreke at prosjektet "Et enklere Norge" omfattet også det offentlige Norge.

Disse medlemmer ser positivt på at Regjeringen Stoltenberg følger opp forenklingsarbeidet som sentrumsregjeringen startet. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at regjeringsskifte ikke må bety at en må starte et slikt arbeid på nytt, men følger opp foregående regjering, slik at fornyelsesarbeidet kan fullføres.

Disse medlemmer mener en må legge til rette for et klart og enkelt regelverk hvor man har fokus på brukernes behov.

Disse medlemmer har merket seg at et gjennomgående trekk ved endringer av regelverket er at det nå gis betydelig færre bindinger på kommuners og fylkeskommuners økonomiske planlegging og forvaltning. Disse medlemmer ser positivt på dette da det gir kommunene større mulighet til å ta hensyn til lokale behov.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til merknad og forslag om regelverksforenkling i Innst. S. nr. 307 (2000-2001).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at staten må ta en betydelig del av ansvaret for at mange kommuner er ineffektivt organi-

sert fordi de må forholde seg til et stadig mer komplisert og detaljert regelverk pålagt av staten. Disse medlemmer mener derfor at staten i den kommende tid må sette store ressurser inn på å få redusert unødvendig detaljert regelverk, slik at kommunene kan benytte sine budsjetter til økt tjenesteproduksjon og ikke til unødvendig administrasjon.

Komiteens medlem fra Senterpartiet er uenig i at kravene til kompetanse skal lempes. Det er en selvfølge at kommunens administrasjon og tilsatte fyller kompetansekravene. Dette har kommunene selv ansvar for å følge opp. For de minste kommunene er det aktuelt å søke interkommunale løsninger for å sikre kompetansen i forhold til de oppgaver som skal løses.

Dette medlem vil peke på at stramme økonomiske rammer og urealistiske krav til effektivisering bidrar til at det kan være vanskelig å rekruttere velutdannede og erfarne medarbeidere i mange kommuner. Dette medlem mener det er behov for å se spesielt på dette forholdet. Dette medlem vil også peke på de muligheter desentralisert utdanning gir.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Regjeringen foreslår å oppheve kompetansekrav, men forutsetter at kommunene vil tilsette tilstrekkelig personell med adekvat kompetanse. Dette medlem er opptatt av at det er stor risiko for at en oppheving av normen vil kunne føre til lavere bemanning og lavere krav til kompetanse innen områdene miljø, skole, omsorg og helse. Dette medlem mener at kompetansekravene som er nå i dag ikke er satt for høgt selv om de i noen tilfeller kan være for spesifikke. Dette medlem vil også påpeke at fjerning av særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner ikke må medføre at krav til inneklima, arbeidsmiljø, areal osv. vil bli redusert. Dette medlem vil vise til at Regjeringen ikke på noen tilfredsstillende måte har kunnet gjøre nærmere rede for hva slags effekter en fjerning av reglene kan få.

Dette medlem mener derfor at forskrifter som angir bemanningsnorm og krav til kompetanse, eller som sikrer ansatte og brukeres sikkerhet og miljø, må beholdes.

19. FORENKLING AV RAPPORTERINGSKRAV

19.1 Sammendrag

Kommunene og fylkeskommunene er pålagt rapportering til staten, både for utarbeiding av offisiell statistikk, i tilknytning til øremerkede tilskudd og til statlige tilsynsmyndigheter. I tillegg kommer den rapportering kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgiver gjør til registereiere som Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet. Kommunesektoren har gjennom flere år hevdet at rapporteringsbyrden er blitt svært

stor, og at rapportering båndlegger ressurser som ellers kunne vært nyttet til tjenesteproduksjon. Gjennom KOSTRA-samarbeidet mellom staten og kommunesektoren er det allerede resultater som innebærer redusert administrativ belastning for kommuner og fylkeskommuner, samtidig som kvaliteten på rapporteringen har blitt bedre.

Regjeringen ser også forenkling av rapporteringen som et viktig ledd i fornyelsen av offentlig sektor. Regjeringen har derfor foretatt en bred gjennomgang av statlige rapporteringskrav overfor kommunesektoren.

Stortinget er tidligere orientert om arbeidet i St.meld. nr. 31 (2000-2001). Regjeringen presenterer i proposisjonen resultatet av gjennomgangen.

Regjeringens gjennomgang av rapporteringsordninger for kommunesektoren viste at det var et potensial for kutt og forenklinger i og av ordninger.

I vedlegg 10 i proposisjonen gis det en samlet oversikt over de rapporteringskrav som nå vil bli forenklet eller fjernet som følge av Regjeringens gjennomgang av rapporteringsordninger. Oversikten omfatter et betydelig antall kutt og forenklinger som innebærer reduksjoner i datarapporteringen til staten. Regjeringen anser forenklingene som et viktig bidrag i gjennomføringen av Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor. Redusert rapportering til staten vil frigjøre ressurser i kommunesektoren som kan nyttes til formål i tråd med kommunens prioriteringer.

Når det nå gjennomføres mange kutt og forenklinger i rapporteringskrav, er det vesentlig at resultatene som er oppnådd ikke viskes ut gjennom nye rapporteringskrav fremover. Regjeringen har derfor fastsatt retningslinjer for bruk i saker som angår rapporteringskrav overfor kommunesektoren.

Det er ansvarlig fagdepartement som vil gjennomføre forenklingene på sine fagområder. Forenklinger eller kutt som krever lovendringer vil bli fremmet overfor Stortinget. Det er også her ansvarlig fagdepartement som har ansvar for å gjennomføre nødvendige prosesser.

Regjeringen mener også at det er viktig å sette i verk langsiktige tiltak som sikrer hensynet til forenkling og samordning av oppgavebyrden for kommunesektoren for fremtiden. Regjeringen peker på en rekke tiltak av mer langsiktig karakter som vil bli søkt gjennomført for å oppnå mer betydelige administrative besparelser knyttet til rapportering/utveksling av data mellom staten og kommunesektoren. Disse tiltakene er omtalt nærmere i proposisjonen.

19.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, har ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil peke på at forenkling av rapporteringen fra fylkeskommuner og kommuner er en meget viktig del av forenklingen av

offentlig sektor. I dag benyttes det i fylkene og kommunene mye arbeidstid på rapportering. Dette er viktig arbeidstid som kan prioriteres til andre formål. Disse medlemmer har merket seg at det er de enkelte fagdepartementene som er ansvarlig for å gjennomføre forenklinger på sine fagområder.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at dette medlem gjennom flere år har etterlyst rapportering på nivå, kvalitet, tilbud og pris for kollektivtrafikken. Dette medlem viser til merknader under kap. 7.2.

Dette medlem støtter arbeidet med å forenkle rapporteringskravene, men vil påpeke at det må evalueres om KOSTRA gir tilstrekkelig informasjon til nasjonalt nivå for å kunne innrette virkemidler slik at nasjonale mål nås.

20. RAMMEFINANSIERINGS-PROSJEKTET

20.1 Sammendrag

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 220 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 m.v. å igangsette et forsøk med å innlemme øremerkede tilskuddsordninger i rammefinansieringen for 20 utvalgte kommuner. Forsøket ble igangsatt 1. januar 2000 og skal gå over fire år. 120 kommuner søkte departementet om å få delta i forsøket, og i samarbeid med Statistisk sentralbyrå ble 20 forsøkskommuner og 20 sammenlikningskommuner valgt.

Et viktig formål med forsøket er å se om innlemming av øremerkede tilskudd i rammefinansieringen fører til en mer effektiv oppgaveløsning. Det er også et sentralt poeng å se om forsøkskommunenes tjenesteproduksjon blir mer målrettet i forhold til innbyggernes behov, og om kommunene kan produsere tjenester billigere. Ettersom forsøkskommunenes handlefrihet blir større enn de øvrige kommunenes, er det også interessant å se om denne økte handlefriheten har en effekt på det lokale demokratiet.

Evalueringen av forsøket skal foretas av Telemarksforskning og finansieres av Kommunal- og regionaldepartementet. Evalueringen skal være sluttført 1. januar 2005, med årlige underveisrapporter.

Regjeringen fremmer i proposisjonen forslag om innlemming av følgende øremerkede tilskudd som inngår i forsøket:

- 670.61 Omsorgstjenester
- 673.63 Begrenset bruk av tvang

Konsekvensen av å innlemme disse øremerkede tilskuddene i rammetilskuddet, er at tilskuddene trekkes ut av forsøket og innlemmes i rammetilskuddet på ordinær måte. Overgangsordningene vil være de

samme for forsøkskommunene som for de andre kommunene.

20.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker ikke de to foreslåtte øremerkede tilskuddene innlemmet i rammen. Disse medlemmer vil i den sammenheng vise til at Fremskrittspartiet ønsker å finansiere alle tjenester innen helse og omsorg med en stykkpris som skal øremerkes de bestemte formål.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til merknader under 4.2 om prisjustering av tilskuddene til investeringer og driftstilskudd til eldreforhøringen.

21. KOMMUNEINNDELING OG INTERKOMMUNALT SAMARBEID

21.1 Sammendrag

21.1.1 KIKS-prosjektet (Kommuneinndeling og interkommunalt samarbeid)

19 kommuner fordelt på seks områder spredt over hele landet, utredet i 1998 fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing eller et utvidet interkommunalt samarbeid.

Det har ikke vært lagt noen bindinger fra Kommunal- og regionaldepartementets side når det gjelder kommunenes videre oppfølging av prosjektet. Det er i proposisjonen en redegjørelse for hvordan utredningene er fulgt opp i de områdene som har valgt å gå videre.

Vest-Agder - Audnedal og Marnardal kommuner

Audnedal og Marnardal kommuner i Vest-Agder avsluttet høsten 2000 et ettårig forsøk med et felles økonomikontor for kommunene i ett år.

Agderforskning mener at ideen om et felles økonomikontor bør prøves ut av noen andre kommuner, og at erfaringene fra forsøket i Audnedal og Marnardal kommuner bør ligge til grunn for et eventuelt nytt forsøk.

Hedmark - Glåmdalen

Glåmdalen regionråd har fått bevilget 1,5 mill. kroner fordelt over fire år til et prosjekt med oppstart i 2000. Siktemålet med prosjektet er å utrede økonomiske, administrative og servicemessige virkninger av regional samhandling på ulike områder som kompetanse/rekruttering, felles driftstjenester, administrative tjenester og utviklingsoppgaver.

Oppland - Valdres

Kommunene i Valdresregionen har i 1999 fått midler til å videreutvikle et interkommunalt samarbeid i regionen. Områdene det i hovedsak arbeides på er brannvern, IT, barnevern/ PP-tjenester og innkjøp.

21.1.2 Utredninger om interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing i 2001

Stadig flere kommuner ønsker å utvikle et interkommunalt samarbeid på nye områder for å møte de utfordringene regionen står overfor. Departementet mener det først og fremst bør stimuleres til utredning av interkommunale samarbeidstiltak som er preget av nytenking og som har overføringsverdi. Kommunene bør stimuleres til å prøve ut ulike modeller for interkommunalt samarbeid, bl.a. modeller som kan håndtere konflikter som eventuelt måtte oppstå i samarbeidet. Når det gjelder utredninger om kommunestruktur er lokal forankring viktig, og det bør være fattet flertallsvedtak i de aktuelle kommunestyrene før det eventuelt igangsettes utredninger.

21.1.3 Andre saker

Utredning - fylkesgrensa mellom Nordland og Troms

På bakgrunn av initiativ fra Hålogalandrådet, bevilget Kommunal- og regionaldepartementet i 1998, 400 000 kroner til Ofoten Interkommunale Plankontor for å utrede funksjonsproblemer ved fylkesgrensa mellom Nordland og Troms.

Om lag halvparten av høringsinstansene har avgitt høringsuttalelse innen fristen, og støtter i hovedsak utredningens konklusjoner. Departementet kan ikke se at det på bakgrunn av utredningen og høringsuttalelsene er grunnlag for å endre fylkesgrensa mellom Nordland og Troms.

Nord- Jæren - oppfølging av stortingsvedtak

Ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 ba et flertall i kommunalkomiteen om at det ble iverksatt en prosess fra statens side for å se på løsninger - både modeller med sterkere interkommunalt samarbeid og eventuelle grensejusteringer - for Nord-Jæren.

Sammen med Rogaland fylkeskommune søkte kommunene Stavanger, Sola, Sandnes og Randaberg departementet om støtte på 1,5 mill. kroner fordelt over to år for å iverksette et program kalt Felles Administrative Ressurser (FAR-programmet). Programmet går ut på at kommunene, sammen med Rogaland fylkeskommune, ønsker å samarbeide om drifts- og støttetjenester for bl.a. å kunne ta ut gevinster som stor-driftsfordeler, redusert sårbarhet både når det gjelder kompetanse og økonomi, økt profesjonalitet i eierskap og drift av institusjoner og for å kunne vri ressurser fra administrasjon til tjenesteyting.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt tilsagn til kommunene til dette programmet under den betingelse at de også tar inn arealdisponering i området som del av samarbeidsprosjektet.

Kommunene og fylkeskommunen tar sikte på å legge fram en sak til kommunestyrene/fylkestinget innen sommeren hvor en skal ta stilling til departementets betingelse for den økonomiske støtten det er gitt tilsagn om.

Generalistkommuneprosjektet

Departementet har i 1999 bevilget 650 000 kroner til Norsk institutt for by- og regionforskning, til et prosjekt som har hovedfokus på hvordan små kommuner takler det såkalte generalistkommunekravet som følger av prinsippet om at alle kommuner skal ha samme ansvar og oppgaver. Første del av prosjektet består av en begrepsdrøfting og gjennomgang av eksisterende forskning på feltet.

Oppsummert kan en si at eksisterende forskning om kommunenes oppgaveløsning gir klare indikasjoner på at småkommunene er godt i stand til å produsere et stort omfang av grunnleggende velferdstjenester for sine innbyggere, gitt overføringssystemet som sørger for at de har midler til dette. For neste del av dette prosjektet, som er en kvalitativ studie av fire små kommuner, vil enkelte problemstillinger utdypes nærmere.

Nordiske styringsmodeller

Telemarksforskning i Bø har på oppdrag fra departementet innhentet aktuelle erfaringer med kommunesamarbeid fra andre nordiske land. Utredningen "Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland" gir en oversikt over status for det interkommunale samarbeidet i våre naboland. Utredningen er et ledd i departementets arbeid med å skaffe et best mulig kunnskapsgrunnlag om interkommunalt samarbeid generelt og om regionråd spesielt, og ble ferdigstilt i desember 2000.

Den kanskje viktigste og mest overførbare erfaringen fra kartleggingen er å finne i Danmark. Gjennom en strategisk satsing på og offensiv informasjon om interkommunalt samarbeid, muligens i kombinasjon med stram kommuneøkonomi og en bakenforliggende trussel om sammenslåing, har man her fått fram nye samarbeidsinitiativer.

21.1.4 Grensereguleringssaker

Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å orientere Stortinget om status i to saker om grenseregulering mellom kommuner, der felles for begge sakene er at noen av de berørte kommunene ikke er enige i forslaget til grenseendring. I begge sakene ble grenseendringen regnet å være av større omfang og dermed forelagt Stortinget til endelig avgjørelse. Den ene saken gjelder spørsmål om overføring av Åram krets fra Sande kommune til Vanylven kommune i Møre og Romsdal fylke. Den andre gjelder spørsmål om regulering av grensen mellom Vestre og Østre Toten kommuner i Oppland fylke.

Sande kommunestyre har holdt fast ved sitt tidligere standpunkt om at Åram blir værende som en del av Sande kommune. Kommunestyret har begrunnet sitt standpunkt bl.a. med at en overføring av Åram vil kunne gjøre det vanskelig å opprettholde tjenestetilbudet og tjenesteproduksjonen i den gjenværende delen av kommunen. Vanylven kommunestyre har på sin side støttet opp under framlegget om endring av kommunegrensen. Fylkesmannen gav i brev av 29. mars

2001 anbefaling til departementet om at Åram krets blir overført til Vanylven kommune. Regjeringen har etter en samlet vurdering besluttet at Åram overføres til Vanylven kommune med virkning fra 1. januar 2002.

I grensereguleringssaken i Oppland, vil departementet fatte endelig vedtak i saken så snart anbefaling fra Fylkesmannen foreligger.

21.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Sosialistisk Venstreparti viser til at Regjeringen har besluttet å flytte Åram krets til Vanylven kommune. Disse medlemmer vil påpeke at etter disse medlemmers mening er ikke Stortingets pålegg om å utrede konsekvensene for Sande kommune tilstrekkelig belyst eller lagt vekt på. Disse medlemmer mener at det ikke er tatt hensyn til hva kommunestyret i Sande har uttalt om saken. Disse medlemmer vil vise til brev fra Sosialistisk Venstreparti til Regjeringen om saken. Svaret ga ingen holdepunkter for at Regjeringen har fulgt pålegget fra Stortinget.

22. ØLEN KOMMUNE - FYLKESTILHØRIGHET

22.1 Sammendrag

22.1.1 Bakgrunn - saksgang

Kommunal- og regionaldepartementet vil i denne saken tilrå at Ølen kommune blir overført fra Hordaland til Rogaland fylke. Endringen foreslås iverksatt fra 1. januar 2002, jf. forslag II.

I denne saken har Hordaland fylkeskommune uttalt seg mot at Ølen kommune får skifte fylke, noe som tilsier at saken legges frem for Stortinget for endelig beslutning siden Regjeringen tilrår et fylkesskifte for Ølen kommune. Utredning Ølen kommune søkte i 1998 Kommunal- og regionaldepartementet om midler til å utrede spørsmålet om skifte av fylkestilhørighet fra Hordaland til Rogaland fylke. På initiativ fra departementet ble nabokommunene Etne og Sveio også spurt om å delta i utredningen, men disse avslo dette. Det ble opprettet en styringsgruppe som bestod av representanter for fylkeskommunene og fylkesmenene i Hordaland og Rogaland og for Ølen kommune som skulle stå for utredningen. Fylkesmannen i Rogaland ledet styringsgruppen.

I forbindelse med kommunevalget i september 1999 arrangerte Ølen kommune en folkeavstemning om fylkesspørsmålet. 53,5 pst. av innbyggerne stemte for Rogaland og 46,5 pst. for Hordaland. Deltakelsen var på 73,2 pst. I brev av 17. september 1999 søkte så Ølen kommune om å bli overflyttet fra Hordaland til Rogaland fylke. Endret kommunikasjonsmønster i regionen er den viktigste årsaken til at Ølen ønsker overflytting til Rogaland fylke.

Styringsgruppens utredning ble sendt på høring til fylkeskommunene og fylkesmennene i Hordaland og Rogaland, og kommunene Etne, Sveio og Vindafjord.

Av tids- og ressursmessige hensyn konsentrerte styringsgruppens utredning seg om konsekvensene et fylkesskifte ville ha for Ølen kommune. Noen av høringsinstansene understreket i sine uttalelser at konsekvensene for nabokommunene og regionen som helhet burde utredes bedre før det ble tatt endelig beslutning om skifte av fylke for Ølen.

I lys av at Oppgavefordelingsutvalget, som også hadde som mandat å vurdere størrelsen på fylkene, skulle legge fram sin utredning i juli 2000 og denne skulle følges opp med en melding til Stortinget i løpet av et knapt år, fant departementet det ikke hensiktsmessig å gå videre med saken. I brev av 9. juni 2000 til Ølen kommune meddelte departementet at søknaden fra Ølen ikke kunne imøtekommes.

Under stortingsbehandlingen av Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001, ba et flertall om at det ble gjort en tilleggsutredning med sikte på å belyse konsekvensene for Ølen kommune og komme tilbake til Stortinget med saken.

RF-Rogalandsforskning, som har gjort tilleggsutredningen, la fram rapporten "Konsekvensene for nabokommunene og regionen av at Ølen skifter fylkestilhørighet" (RF-2000/295) i desember 2000.

Også tilleggsutredningen har vært på høring til berørte parter.

22.1.2 Departementets vurdering

I Ølen kommune har det vært en lang og grundig prosess fram mot kommunestyrets beslutning om å søke om endret fylkestilhørighet, inkludert en rådgivende folkeavstemning som ga et knapt flertall for fylkesoverføring.

Det er ingen av de berørte partene som er uenig i at fylkesgrensa på Haugalandet deler en funksjonell region med et felles arbeids- og boligmarked i to, og at et fylkesskifte for Ølen vil ha fordeler for innbyggerne når det gjelder flere fylkeskommunale og statlige tjenester. Også for frivillige lag og organisasjoner vil det være fordeler knyttet til å tilhøre Rogaland i stedet for Hordaland. En endret fylkesgrense vil på sikt kunne føre til en mer enhetlig planlegging og utvikling av det sammenhengende funksjonelle området som Haugalandregionen er.

Når det gjelder konsekvensene av at staten overtar ansvaret for spesialisthelsetjenesten, vil det på den ene siden bety at Ølen neppe får noen gevinst av et skifte når det gjelder spesialisthelsetjenesten, for eksempel psykiatri. På den andre siden vil et skifte heller ikke skape problemer for Etne når det gjelder ambulanse. Samlet sett får ikke statlig spesialisthelsetjeneste noen avgjørende betydning for spørsmålet om Ølens fylkestilhørighet.

Departementet kan ikke se at det er kommet fram, verken i utredningen eller i merknadene, klare negative konsekvenser for nabokommunene og for området som helhet at Ølen kommune skifter fylkestilhørighet. Den viktigste konsekvensen vil være knyttet til Etne kommunes bruk av Ølen videregående skole. Skoletilbudet til disse elevene vil være en sak som Hordaland fylkeskommune må finne en løsning på. Det kan i denne sammenheng nevnes at Sveio kommune har avtale med Rogaland fylkeskommune om videregående skole. Vi vil også vise til at Etne ikke motsetter seg et fylkesskifte for Ølen.

Departementet vil etter en samlet vurdering tilrå at Ølen kommune overflyttes fra Hordaland fylke til Rogaland fylke. I denne vurderingen legges det også vekt på at det står et enstemmig kommunestyre bak søknaden og at det i folkeavstemningen om fylkes-spørsmålet er et flertall av innbyggerne som støtter forslaget om overflytting til Rogaland fylke. Departementet mener et fylkesskifte bør skje fra et årsskifte og tilrår at det får virkning fra årsskiftet 2001/2002.

Hordaland fylkesting har gitt uttrykk for at et eventuelt fylkesskifte bør skje etter lokalvalgene i 2003, fordi de mener det ellers må holdes nytt valgoppgjør. Dette er imidlertid et forhold som reguleres i kommunelovens §§ 15 og 16. Siden en av representantene i Hordaland fylkesting er bosatt i Ølen kommune, vil et fylkesskifte bety at denne representanten må tre ut av fylkestinget og overlate plassen til et varamedlem fra samme partigruppe fra en annen kommune i Hordaland. Ølen vil heller ikke bli representert i Rogaland fylkesting før ved neste ordinære lokalvalg i 2003. Dette har Ølen kommune heller ikke ytret ønske om.

Departementet kan ikke se at dette er konsekvenser av en slik art at de bør medføre at Ølen kommune må vente ytterligere to år før overflytting kan skje.

22.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det gjenstår en avklaring av en del praktiske og økonomiske forhold, og vil derfor foreslå at det blir nedsatt en gruppe med representanter fra stat og kommune som skal forberede denne overføringen.

23. NÆRMERE OM RESULTATRAPPORTERING

23.1 Sammendrag

I de årlige kommuneøkonomiproposisjoner har departementet presentert et bredest mulig bilde av den kommunale økonomi og de kommunale tjenester innenfor rammen av tilgjengelig statistikk. Parallelt har departementet gjennom KOSTRA-prosjektet lagt

ned et betydelig arbeid i å gjøre statistikken mer aktuell, samt å heve statistikkens relevans og pålitelighet.

De overordnede statlige målene for kommuneforvaltningen er generelt utformet. I et desentralisert politisk system er dette både naturlig og nødvendig. Gjennom resultatrapportering kan en derfor vanskelig si noe eksakt om oppfyllelse av disse målene. Intensjonen er snarere å belyse utviklingen i kommunene i forhold til sentrale målsettinger.

Kommunal- og regionaldepartementet har siden 1994 vært ansvarlig for prosjektet KOSTRA (Kommune STat RApportering). Formålet med prosjektet har vært å sikre staten og kommunesektoren enkel tilgang til aktuell, relevant og pålitelig styringsinformasjon om kommunal sektor. I prosjektet er det fokusert på to vesentlige sett av virkemidler for å oppnå det overordnede formålet. For det første å samordne, forenkle og utvikle innholdet i de ulike rapporteringsordninger. For det andre å få til en mer effektiv rapportering gjennom å bruke elektroniske skjema, filuttrekk og elektronisk datautveksling. Statistisk sentralbyrå (SSB) har hele tiden vært sentral i prosjektet, som ansvarlig for mottak av data fra kommunesektoren og som sekretariat i prosjektet.

Det har i hele prosjektfasen vært et nært samarbeid med kommunesektoren. I 2001 skal alle kommuner og fylkeskommuner registrere sine data og rapportere slike elektronisk til SSB innen 15. februar 2002. Det er i kommuneloven (§ 49) tatt inn en hjemmel for elektronisk rapportering.

Departementet kjenner til at enkeltkommuner, samarbeid av kommuner og fylkesmenn har satt i gang lokale utviklingsprosjekter om bruk av KOSTRA-data til bruk for egen planlegging og styring. Departementet har vært, og vil fortsatt være pådriver for denne type utviklingsprosjekter.

KOSTRA vil bli avsluttet som prosjekt 1. juli 2002. De aktiviteter som har vært gjennomført i KOSTRA-prosjektet vil imidlertid bli videreført, men da som en del av den ordinære drift. Dette gjelder både i departementer, i kommunal sektor og i SSB. Etter at prosjektet er avsluttet vil det bli foretatt en bred evaluering av prosjektet. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en orientering om resultatene fra denne evalueringen.

23.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

24. UTVIKLINGEN I KOMMUNE-ØKONOMIEN FRAM TIL 2000

24.1 Sammendrag

Siste del av 1990-tallet har vært preget av høy aktivitet i kommunesektoren. Etter at aktivitetsveksten i perioden 1993-1996 lå på om lag 2 pst. årlig, økte aktivitetsveksten til knapt 4 pst. i årlig gjennomsnitt i perioden 1997-1999. I denne perioden er det gjennomført omfattende reformer og satsinger innen grunnskolen,

eldreomsorgen og helsesektoren. I disse årene økte investeringene betydelig i forbindelse med disse reformene og satsingene. Investeringsvolumet i kommunesektoren økte med 32,8 pst. i 1997 og 4,6 pst. i 1999.

I de seinere årene har det vært en betydelig økning i underskudd før lånetransaksjoner; fra 1 mrd. kroner i 1996 til nesten 10 mrd. kroner i 1999. Denne utviklingen må ses i sammenheng med den sterke aktivitetsveksten, som i årene 1995 til 1999 var høyere enn realinntektsveksten hvert år.

I 2000 er det en svak nedgang i aktiviteten i kommunesektoren, for første gang siden 1989. Dette skyldes bl.a en nedgang i investeringene på 7,8 pst. Underskudd før lånetransaksjoner anslås til om lag 7,3 mrd. kroner.

Det har vært betydelige investeringer i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorgen. Planen fases ut i løpet av 2001-2002, og det vil isolert føre til lavere investeringer i kommunesektoren. Dette kan bidra til at underskudd før lånetransaksjoner vil bli lavere de kommende år.

Foreløpige tall for kommunene viser at netto driftsresultat utgjorde 2,7 pst. av driftsinntektene i 2000, en svak forbedring fra 1999. 2000-beregningene er gjort på grunnlag av 413 kommuner, og viser at kommunenes netto driftsresultat fortsatt ligger noe lavt.

For fylkeskommunene samlet utgjorde netto driftsresultat -0,2 pst. av driftsinntektene i 2000. Dette er en svak forbedring fra året før, men er fortsatt ikke tilfredsstillende. Forbedringen har sammenheng med en noe sterkere vekst i driftsinntektene enn i driftsutgiftene.

24.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil understreke at grunnskolereformen og handlingsplanen for eldreomsorgen er hovedårsaken til de store underskuddene på siste del av 90-tallet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til generelle merknader og merknader under andre kapitler.

25. GJELDSSITUASJONEN I KOMMUNESektoren

25.1 Sammendrag

Kommunesektoren har i 1999 og 2000 opplevd en betydelig ubalanse mellom samlede inntekter og samlede utgifter inklusive investeringsutgifter. Mens kommunesektoren som helhet har klart å opprettholde et overskudd på den løpende driften begge disse årene (løpende inntekter fratrukket løpende utgifter i henhold til Nasjonalregnskapets definisjoner), har en betydelig vekst i investeringsutgifter de seneste årene medført at sektoren under ett for 1999 hadde et underskudd før lånetransaksjoner på 9,8 mrd. kroner i 1999. For

2000 anslås kommunesektoren nå å ha fått et underskudd før lånetransaksjoner på 7,3 mrd. kroner.

En nærmere gjennomgang av gjeldssituasjonen for kommunesektoren inngikk i den avtale som ble inngått mellom Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre for budsjettåret 2001. Ved behandlingen av nasjonalbudsjettet (Budsjett-innst. S nr. 1 (2000-2001)), viste flertallet i finanskomiteen til dette punktet i budsjettavtalen:

"Disse medlemmer viser til at budsjettavtalen innebærer at Regjeringen i kommuneøkonomiproposisjonen for 2002 vil foreta en drøfting av gjeldssituasjonen i kommunesektoren."

Departementet viser til at gjeldssituasjonen for fylkeskommunene og Oslo kommune drøftes i forbindelse med sykehusreformen og statlig overtakelse av sykehusgjeld. Gjeldssituasjonen for fylkeskommunene og Oslo kommune vil derfor ikke bli drøftet nærmere i dette kapitlet.

Etter departementets oppfatninger synliggjør gjennomgangen i proposisjonen at lånegjeld ikke representerer noe generelt problem for kommunene. Sett i forhold til frie inntekter har lånegjelden blitt redusert fra 1991 til 1999. Ved utgangen av 1999 ligger lånegjelden for kommunene i gjennomsnitt på et nivå som vil generere netto utgifter til renter og avdrag på 6-7 pst. av de frie inntekter, gitt at kommunelovens regler om minste årlige avdrag følges. Et slikt nivå representerer normalt ingen særskilt utfordring for en kommune. Etter departementets oppfatning er det derfor ikke behov for generelle tiltak knyttet til gjeldssituasjonen for kommunene.

Gjennomgangen viser at det eksisterer betydelige geografiske variasjoner både når det gjelder kommuner med et høyt nivå på netto lånegjeld og netto finansielle forpliktelser og når det gjelder kommuner med et høyt nivå på netto utlån og netto finansielle fordringer. Etter departementets oppfatning representerer et høyt gjeldsnivå en utfordring for enkelte kommuner. Det kan være behov for en nærmere gjennomgang av gjeldssituasjonen for disse relativt få kommunene. Det må i en slik gjennomgang vurderes særskilt om det er ekstraordinære forhold som er årsaken til det høye gjeldsnivået, eller om kommunen har tatt opp vesentlig mer lån enn det som må anses som forsvarlig. Departementet ser det som naturlig at en slik vurdering foretas i nært samarbeid mellom fylkesmennene og berørte kommuner og at eventuelle tiltak vurderes i forbindelse med skjønntildelingen.

25.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti er enig med Kommunenes Sentralforbund i at den beste måten å løse kommunenes gjeldsproblemer er å øke de frie midlene til kommunene.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til svar fra statsråden på spørsmål nr. 14 fra Sen-

terpartiets stortingsgruppe. Her framgår det at gjelden i kommunene stadig vokser og at den ved utgangen av 2001 anslås til 52,8 mrd. kroner. Da er fylkeskommunenes gjeld holdt utenom. Dette medlem viser til at for mange kommuner er gjeldssituasjonen svært vanskelig da renter og avdrag utgjør store poster på kommunens driftsbudsjett. Det vises til at mange kommuner har måttet redusere tjenestetilbudet for å få budsjettene til å balansere.

Dette medlem mener det er nødvendig at det i samarbeid mellom Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund utarbeides en plan for hvordan den økonomiske balansen kan gjenopprettes i kommunene.

For å kunne oppnå en rask bedring, vil dette medlem som et første skritt foreslå at det saneres gjeld i kommunene for til sammen 12 mrd. kroner. Dette vil frigi driftsmidler på mer enn 1,5 mrd. kroner og være en lettelse som vil ha virkning i mange år framover. For at en slik gjeldssanering skal virke rettferdig, bør fordelingen skje etter kriteriene i inntektssystemet. Det vil være naturlig å legge kostnadsnøkler som refererer seg til drift av skole og eldreomsorgen til grunn, da mye av gjelden skyldes grunnskolereformen og handlingsplanen for eldreomsorgen. Kommuner som står foran investeringstopper kan avsette midlene på fond til bruk for framtidige investeringer.

Dette medlem viser til vedlegg i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2000-2001). Der framgår hvordan en gjeldssanering bygd på prinsippene ovenfor vil slå ut for den enkelte kommune.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen som et strakstiltak for å gjenopprette den økonomisk balansen i kommunene, innarbeide et opplegg for gjeldssanering på 12 mrd. kroner i statsbudsjettet til høsten."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at gjeldssituasjonen i kommunene er bekymringsfull. Dette medlem vil hevde at det ikke er størrelse på rammetilskudd og skatteinntekter som er avgjørende for kommuneøkonomien, men om det er samsvar mellom oppgaver og inntekter.

Dette medlem mener det er stort behov for å øke kommunesektorens inntekter generelt og fullfinansiere tiltak innen eldreomsorgen.

Dette medlem mener også at det er riktig å få en nærmere gjennomgang av gjeldssituasjonen i de enkeltkommuner som har store gjeldsbelastninger.

26. KOMMUNAL TJENESTEPRODUKSJON

26.1 Sammendrag

I proposisjonen gjennomgås utviklingen i kommunal tjenesteproduksjon i kommunene og fylkeskommu-

nene i perioden fram til 1999 (skoleåret 2000/2001 for grunnskole).

I grunnskolen var det under hele nittitallet en jevn vekst i antallet elever. Etter innføring av reform-97 har elevtallet årlig økt med om lag 10 000. Utviklingen i ressursinnsats og klassestørrelse ser ut til å ha vært relativt stabil de seneste årene. Det har vært en svak vekst i antall elever i klassene, noe som gjenspeiler økningen i elevtall. I skoleåret 2000/2001 var gjennomsnittlig klassestørrelse i grunnskolen 20,1 elever. Samtidig var det en svak vekst i antall årsverk pr. klasse helt på slutten av tiåret. Videre har skolefritidsordningen (SFO) blitt bedre utbygd i årene som har gått etter skoler reformen. I skoleåret 2000/2001 fikk 63 pst. av 1.førsteklassingene et tilbud i SFO. Andelen ekstraundervisning i form av delingstimer, spesialundervisning etter enkeltvedtak og morsmålsundervisning av ordinære undervisningsressurser har også vært stabil etter 1997.

Fra 1993 til 1999 gikk andelen innbyggere over 67 år noe ned på landsbasis, mens utviklingen i antallet eldre var om lag konstant. Det ble relativt færre innbyggere mellom 67 og 79 år, mens andelen over 80 år økte. Antallet eldre over 80 år økte med om lag 21 000 fra 1993 til 1999. Antallet brukere i pleie- og omsorgssektoren, målt ved antallet institusjonsplasser og antallet mottakere i hjemmetjenesten, økte med vel 12 000 fra 1993 til 1999 noe som tilsvarer en vekst på 6,5 pst. Veksten i antall brukere er i hovedsak knyttet til flere yngre mottakere av hjemmetjenester med alder under 67 år.

Antall årsverk i pleie- og omsorgstjenestene har økt med om lag 17 000 fra 1993 til 1999. Årsverksveksten i perioden har særlig kommet i de to første årene før eldresatsingen i 1996 og 1997 og i de to første årene i eldresatsingen dvs. i 1998 og 1999. Antall årsverk pr. bruker økte i gjennomsnitt med 16 pst. I 1999 finner vi høyest årsverksinnsats pr. innbygger over 67 år i kommunene i de tre nordligste fylker og Sogn og Fjordane og Aust-Agder. Dessuten viser kommunegjennomgangen en klar sammenheng mellom nivå på kommunale inntekter og årsverksinnsats - uavhengig av kommune-størrelse.

Noe av den sterke veksten i årsverk pr. bruker kan dels være knyttet til at flere mottakere under 67 år som er noe mer ressurskrevende enn eldre mottakere. At det også har skjedd en vridning fra institusjonstjenester til hjemmetjenester i perioden kan isolert sett ikke bidra til å forklare årsverksveksten pr. bruker i sektoren samlet sett. En vesentlig forklaring ser imidlertid ut til å være knyttet til generelle endringer i standarder i tjenesten eller endret produktivitet innen tjenesten som følge av den sterke opptrappingen i antall årsverk i sektoren i årene 1996-1999.

I 1990 fikk 42 pst. av barna mellom 1 og 6 år et tilbud om plass i barnehage, mens 61 pst. av barna mellom 1 og 5 år fikk et tilbud i 1999. Samtidig ble det 50 000 nye barnehageplasser, en økning på 36 pst. i perioden. Foreløpige tall for 2000 viser at 189 500 barn hadde et

barnehagetilbud, noe som er en økning på knapt 1 900 i forhold til 1999. I tillegg hadde 5 300 barn et tilbud i åpen barnehage.

Både for 1-2-åringer og 1-5-åringer er dekningsgradene høyest i fylkene Finnmark, Oslo og Sogn og Fjordane, men også Hedmark og Troms har et relativt godt utbygd barnehagetilbud.

Andelen av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp var i 1999 3,9 pst. Dette betyr at det årlig har vært en jevn nedgang i antallet sosialhjelpsmottagere siden midten av nittitallet.

I videregående opplæring har det de siste årene vært en elevtallsnedgang, noe som har sammenheng med lavere størrelse på årskullene blant ungdom. Imidlertid ser ressursinnsats målt i antall elever pr. lærerårsverk ut til å ha vært stabil siden innføring av reform 1994 i 1994/1995.

26.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil peke på kommunenes sentrale rolle som hovedansvarlig for å legge til rette for et godt tjenestetilbud til landets innbyggere. Disse medlemmer vil peke på at dette kapittelet viser at kommunene i løpet av 1990-årene har hatt en jevn vekst i sitt tjenestetilbud og gjør en god jobb på tross av knappe midler. Disse medlemmer vil understreke at det må være samsvar mellom de økonomiske ressursene som tildeles kommunene og fylkeskommunene og de oppgaver de pålegges å utføre.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil prioritere tiltak som kan bidra til å bedre de økonomiske forholdene til barn og deres foreldre som lever under særlig vanskelige økonomiske vilkår. For å hjelpe disse barna, er det oftest gjennom foreldrene hjelpen må kanaliseres. Dette medlem viser til at det i Senterpartiets program for neste periode finnes en rekke forslag. Bl.a. å øke barnetillegget til folketrygd-pensjonen primært for uføre med forsørgeransvar for barn, forlenge stønadstiden på overgangsstønad for enslige forsørgere, holde barnetrygden utenom ved utregning av sosialhjelpsstøtte og innføre en mykere arbeidslinje, med økt bruk av lønnstilskudd og en mer fleksibel uføretrygd, samt sikre en mer sosial boligbygging. Det aller viktigste er imidlertid å sikre en kommuneøkonomi som gir rom for å hjelpe de vanskeligst stilte.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at barns fattigdom er et offentlig ansvar. Flertallet og Regjeringen tar ikke dette ansvaret. På tross av kunnskap om realitetene har de ingen konkrete nye tiltak som kan bedre den akutte situasjonen for de fattigste barnefamilieene.

Dette medlem vil påpeke at når andelen sosialhjelpsmottakere går ned og landet er rikere enn noensinne, burde det være råd til å gi den enkelte bedre hjelp. Slik er det ikke nå. Både økonomien og den sosi-

alfaglige og økonomiske rådgivningen må styrkes. Dette medlem vil påpeke at flertallets argumenter om at sosialhjelpen skal være et nedre sikkerhetsnett der alle inntektsmuligheter skal være utprøvd, viser en politikk preget av en moraliserende holdning til sosialnød og en tro på at dårlige ordninger er et mål i seg selv, fordi man antar at det får folk til å komme ut av vanskelighetene raskere. Dette medlem vil hevde det i de fleste tilfeller er motsatt og at politikken må innrettes slik at ordningene er gode nok til ikke å ta motet, framtidshåpet og verdigheten fra folk. Dette medlem viser til egne forslag om strakstiltak for fattige barnefamilier i Dokument nr. 8:69 (2000-2002) og Innst. S. nr. 273 (2000-2001).

Dette medlem mener det i tillegg må det føres en langt mer sosial boligpolitikk både fra staten og kommunenes side. Dette medlem viser til egne forslag om regulerte husleier i sosiale utleieboliger i Dokument nr. 8:82 (2000-2001) og Innst. S. nr. 237 (2000-2001).

Dette medlem vil hevde at skolen er vår viktigste samfunnsinstitusjon. Grunnskolens oppgaver står ikke i forhold til de ressurser den blir tilført. Ambisjonene om lokale tilpasninger står ikke i samsvar med den detaljerte læreplanen dagens skoler må følge. Det er i en årrekke blitt bevilget færre ressurser til skolen enn det som er nødvendig for å vedlikeholde, fornye skolebygg og materiell og for å gjennomføre tilfredsstillende opplæring.

Dette medlem vil påpeke viktigheten av at standarden i skolen må være på høyde med samfunnet og arbeidslivet ellers.

Dette medlem viser til at følgende forslag ble fremmet fra Sosialistisk Venstreparti i Dokument nr. 8:109 (2000-2001):

"Det må ikke stilles som krav at forsøk har endring i regelverket som formål for å kunne godkjennes.

Stortinget ber Regjeringen om å inkludere medbestemmelse i hverdagen og det psykososiale arbeidsmiljø i sitt forslag til arbeidsmiljøbestemmelser for elever og studenter.

Regjeringen bes i statsbudsjettet for 2002 legge inn midler for full PC dekning i ungdomstrinnet i grunnskolen. Med dette menes tilstrekkelig allmenn tilgang til datamaskiner slik at informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan brukes aktivt av elevene i læringsprosessen.

Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2002 å legge inn bevilgninger som skal stimulere skoler til å prøve ut ulike pedagogiske og organisatoriske forsøk."

27. RAPPORTERING FRA REGIONAL STATSFORVALTNING

27.1 Sammendrag

I 1993 startet departementet et forsøk med rapportering fra fylkesmannsembetene om bruk av delegert myndighet. I 1994 gikk man over til fast og pålagt rap-

portering. Vi skal her presentere resultatene fra rapporteringen for 2000 på fem områder:

- Behandling av kommunale budsjettvedtak.
- Behandling av kommunale økonomiplaner.
- Godkjenning av kommunale låneopptak.
- Godkjenning av kommunale garantier.
- Lovlighetskontroll.

Vi vil i denne sammenhengen også presentere enkelte tall for tilsvarende rapportering for 1995-1999 for å illustrere utviklingen i denne perioden.

Dette er den siste rapporteringen etter de tidligere økonomireglene i kommuneloven. Fra 1. januar 2001 gjelder de nye reglene, jf. lovendring av 7. juli 2000.

Rapportering fra fylkesmennenes behandling av kommunebudsjetter

Fylkesmannen hadde fram til 2001 et ansvar for automatisk å kontrollere kommunenes budsjetter, både de materielle og formelle sidene.

Fra 1994 til 1997/1998 var det en betydelig reduksjon i antall budsjetter som fylkesmannen har opphevet. Fra 1998 til 1999 skjedde det en økning i antallet. Men i 2000 var vi tilbake på nivået fra 1998. Den viktigste årsaken til at budsjettene blir opphevet, er mangler i det økonomiske innholdet.

Det er stor forskjell i antall opphevinger mellom fylkene. I 1999 varierte andelen fra 0 til 37,5 pst. I 2000 varierte de mellom 0 og 13 pst.

Behandling av kommunale økonomiplaner

I 1999 samlet departementet for første gang inn informasjon om fylkesmannsembetets arbeid med kommunenes økonomiplaner. Det ble stilt spørsmål om hvor mange av fylkets kommunale økonomiplaner som er undergitt saksbehandling forstått som at fylkesmannen har gitt skriftlig tilbakemelding til kommuner på grunnlag av økonomiplanen. I 1999 ble det rapportert at 212 kommuner hadde fått slik tilbakemelding på økonomiplanen. I 2000 var det tilsvarende tallet 211, m.a.o. en ubetydelig endring. Det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder å gi skriftlig tilbakemelding til kommunene på økonomiplanen. Fire embeter oppgir at de ikke har gitt skriftlig tilbakemelding til noen kommuner. Fem embeter oppgir at slik tilbakemelding er gitt til alle kommunene i fylket. Fylkesmennene er ikke pålagt å gi skriftlig tilbakemelding.

Godkjenning av låneopptak

Totalt ble det gitt avslag på 17 av i alt 1 129 søknader om kommunale låneopptak i 2000. Det har vært en nedgang i antallet kommunale lånesøknader for behandling hos fylkesmannsembetene fra 1999 til 2000. I 1999 var antallet 1 306 søknader mens det var 1 129 søknader i 2000. Det er også en reduksjon i antallet søknader som ikke er godkjent. År 2000 hadde

det laveste antallet siden denne registreringen startet opp i 1995.

Godkjenning av garantier

Kommunene kan bare stille garanti for bestemte formål ifølge kommuneloven § 51. Det er bl.a. ikke adgang til å stille garanti for andres forpliktelser knyttet til næringsvirksomhet. Fylkesmannen skal kontrollere både at formålet er lovlig og at kommunene vil ha økonomisk bæreevne til å påta seg forpliktelsen. I tillegg skal fylkesmannen kontrollere at det ikke er begått formelle feil.

Det har vært en jevn reduksjon fra år til år når det gjelder kommunale garantivedtak, med unntak av en svak oppgang i 1997 og en noe sterkere oppgang i 2000. 11 av totalt 293 vedtak (3,8 pst.) som har vært behandlet har ikke fått fylkesmannens godkjenning i 2000. Dette er den laveste andelen ikke-godkjente kommunale garantivedtak siden departementet startet registreringen.

Lovlighetskontroll

Kommuneloven § 59 gir minst tre kommunestyremedlemmer anledning til å kreve at fylkesmannen kontrollerer lovligheten av avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller av administrasjonen. Fylkesmannen kan også selv ta initiativ til lovlighetskontroll.

Det er stor grad av stabilitet i omfanget av saker som er tatt opp til lovlighetskontroll i 2000 sett i forhold til 1999-rapporteringen. Det er en svak oppgang i antallet saker som kommer inn som følge av klage, mens fylkesmannsembetene i noen mindre grad har tatt opp saker til kontroll etter eget initiativ. Det er også en stabilitet i forhold til i hvor stor grad fylkesmannen erklærer vedtak for ulovlig. Til sammen ble 33 vedtak erklært ulovlig. Over halvparten av disse (58 pst.) var saker fylkesmannsembetene hadde tatt opp etter eget initiativ.

27.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

28. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen oppta forhandlinger med hver enkelt fylkeskommune om oppgjøret for eiendomsmassen og nivået for uttrekket av fylkeskommunens driftsutgifter i tråd med føringer lagt i merknaden under kap. 2.2.2 i Innst. S. nr. 326.

Det opprettes en voldgiftsordning for endelig fastsettning av oppgjør der det ikke oppnås enighet i forhandlingene.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Kommunene Arendal, Fredrikstad, Hamar og Larvik kompenseres gjennom ekstraordinære skjønnsmidler for bortfall av basistilskudd i 3 år.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet:

Forslag 3

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 4 440 mill. kroner for 2002. Midlene foreslås bevilget over kap. 571 Rammetilskudd til kommuner og kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet:

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen fremme sak med de nødvendige lovendringer slik at selskapsskatten igjen tilfaller kommunene.

Forslag 5

Skolefritidsordningen innlemmes i rammeoverføringene fra 1. august 2001 i tråd med Stortingets vedtak under behandlingen av Innst. S. nr. 252 (1999-2000).

Forslag 6

Tilskuddet til leirskoler innlemmes i rammeoverføringene i tråd med Stortingets vedtak under behandlingen av Innst. S. nr. 252 (1999-2000).

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen arbeide videre med hvordan vekstutgiftene kan innarbeides i kriteriesystemet i inntektssystemet i tråd med merknader fra Kristelig Folkeparti og Høyre i Innst. S. nr. 326 (2000-2001) til kommuneproposisjonen for 2002, og komme tilbake med en fornyet vurdering og forslag i kommuneproposisjonen for 2003.

Forslag 8

Innbyggertilskuddet skal baseres på innbyggertallet og befolkningssammensetningen pr. 1. oktober året før.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet:

Forslag 9

Tilskuddet til kirkelig virksomhet innlemmes ikke i rammetilskuddet.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 10

Kommuner som har fått tapskompensasjon gjennom det ekstraordinære skjønnstilskudd og som vil miste retten til kompensasjon på tap over 40 kroner når inn-

tektssystemet endres fra 2002 fordi kommunen passerer en skatteinntekt på 110 pst. av landsgjennomsnittet, skal gis delvis kompensasjon gjennom skjønnsmidlene, dersom de uten dette kommer i en vanskelig økonomisk situasjon.

Forslag 11

Stortinget ber Regjeringen innføre en gradvis nedtrapping av regionaltilskuddet for de kommuner som passerer 3 000 innbyggere i tråd med økt innbygger tilskudd. Kommunenes inntekter må økes slik at de er i stand til å ivareta det økte innbyggertallets behov.

Forslag 12

Stortinget ber Regjeringen vurdere om det er behov for å innføre et eget storbytilskudd som hovedstadstilskuddet innlemmes i.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet:

Forslag 13

Fylkene gis rett til individuelle forhandlinger med staten vedrørende kompensasjon ved overføring av eierskapet til sykehusene. Regjeringen legger eventuelle budsjettmessige konsekvenser av slike forhandlinger fram for Stortinget.

Forslag 14

Fordelingsnøkkelene for tilskudd til landbrukskontorene beholdes uendret.

Forslag 15

De 14 kommunene som fra 1. januar 2000 fikk forhøyet arbeidsgiveravgift refunderes 100 pst. av sine økte kostnader.

Forslag 16

Det innføres en toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester. Kommunene betaler en egenandel på kr 600 000. Staten betaler 80 pst. av kostnadene utover dette.

Forslag 17

Stortinget ber Regjeringen innføre klima som kriterium i kostnadsnøkkelene til fylkeskommunene og kommunene.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 18

Stortinget ber Regjeringen om å gi kommunene kompensasjon for lønnsoppgjøret i 2000.

Forslag 19

Det innføres en statlig toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester der alle utgifter over 600 000 kroner pr. bruker dekkes av staten.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 20

Den reelle vekst i kommunesektorens inntekter fra 2001 til 2002 skal være 4 mrd. kroner.

Forslag fra Høyre:

Forslag 21

Stortinget ber Regjeringen avsette 200 mill. kroner på særskilt post til et midlertidig tilskudd for å kompensere for den merbelastningen i sosialsektoren i de større byene som konsentrasjonen av rus-/ psykiatriproblemer utgjør. Midlene fordeles etter befolkningsstørrelsen mellom byer som har mer enn 50 000 innbyggere.

Forslag 22

Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme forslag om en toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere, med en betydelig kommunal egenandel. Det bør legges til rette for at en slik ordning kan iverksettes fra 2003.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 23

Stortinget ber Regjeringen om å overføre ansvaret for tjenester innen helse, omsorg og utdanning til staten.

Forslag 24

Stortinget ber Regjeringen om ikke å legge de øremerkede tilskuddene til eldreplanen inn i rammen til kommunen.

Forslag 25

Stortinget ber Regjeringen om å innlemme basistilskuddet til kommunene i det generelle innbyggertilskuddet.

Forslag 26

Stortinget ber Regjeringen om å øke den statlige tilskuddssatsen til bygging av sykehjemsplasser med kr 300 000 pr. plass.

Forslag 27

Stortinget ber Regjeringen om å legge frem for Stortinget modeller for hvordan kommuner som opplever sterk tilflytning, kan få godtgjort tilflytningen i innbyggertilskuddet fra det tidspunkt tilflytningen faktisk har funnet sted.

Forslag 28

Stortinget ber Regjeringen om å innlemme Nord-Norgetilskuddet i det generelle innbyggertilskuddet over en 4-års periode.

Forslag 29

Stortinget ber Regjeringen om å innlemme regionaltilskuddet inn i det generelle innbyggertilskuddet over en 4-års periode.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 30

De frie inntektene for kommunesektoren økes med 4 mrd. kroner for 2002 utover Regjeringens forslag.

Forslag 31

Stortinget ber Regjeringen i budsjett for 2002 kompensere for engangsutgiften knyttet til opphevelsen av knekkpunktet ved 8 G for pensjonsberegninger.

Forslag 32

Tilskuddet til drift innlemmes i rammetilskuddet til kommunene når reformen er gjennomført.

Forslag 33

Stortinget ber Regjeringen foreta en grundig evaluering av omleggingene i inntektssystemet som er gjennomført fra 1997 og legge denne fram i kommuneproposisjonen for 2003.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 34

Stortinget ber Regjeringen legge fram en plan for gjenoppretting av den økonomiske balansen i kommunesektoren med mål om netto driftsresultat på 3 pst.

Forslag 35

Stortinget ber Regjeringen om å slette hele det fylkeskommunale underskudd på 1 300 mill. kroner.

Forslag 36

Stortinget samtykker i at Kommunal- og regionaldepartementet kan gi tilsagn i 2001 for bygging av inntil 2 000 omsorgs- og/eller eldreboliger utover den vedtatte ramme. Tilskuddene skal komme til utbetaling først i 2002 slik at det ikke får budsjettvirkning for 2001.

Forslag 37

Stortinget ber Regjeringen tilrettelegge for at alle kommuner oppretter ungdomsråd.

Forslag 38

Stortinget ber Regjeringen som et strakstiltak for å gjenopprette den økonomisk balansen i kommunene, innarbeide et opplegg for gjeldssanering på 12 mrd. kroner i statsbudsjettet til høsten.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 39

Stortinget ber Regjeringen i budsjett for 2002 legge fram en plan for reduserte egenandeler på sjukdom og

omsorgsbehov og reduksjon i egenbetaling i barnehager og SFO.

Forslag 40

Tilskudd til investeringer og aktivitet knyttet til eldrereformen justeres for påløpt prisvekst siden oppstart.

Forslag 41

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 4 240 mill. kroner for 2002. Midlene foreslås bevilget over kap. 571 Rammetilskudd til kommuner og kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Forslag 42

Stortinget ber Regjeringen legge til grunn for forsøksordningene med transportstøtte at ordningen skal gi en ubetinget rett til transportstøtte til de som fyller vilkårene.

- Det skal ikke tas hensyn til om vedkommende før har fått stønad til bil eller om tilskuddet til den enkelte i noen tilfeller kan overstige pensjonsutbetalingen.
- Egenandelen må ikke overstige kollektivsats.

Forslag 43

Stortinget ber Regjeringen trappe opp tilskuddet til kollektivtrafikk til fylkeskommunen slik at tilskuddsatsen i løpet av de neste fire år nærmer seg 50 pst.

29. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

I

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 4 640 mill. kroner for 2002. Midlene foreslås bevilget over kap. 571 Rammetilskudd til kommuner og kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

II

Ølen kommune overflyttes fra Hordaland fylke til Rogaland fylke med virkning fra 1. januar 2002.

III

Stortinget ber Regjeringen prisjustere Nord-Norge-tilskuddet for 2002.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 8. juni 2001

Berit Brørby
leder

Odd Eriksen
ordfører

Erna Solberg
sekretær