

Dokument nr. 8:5

(1999-2000)

Forslag fra stortingsrepresentantene Lodve Solholm, Torbjørn Andersen og Vidar Kleppe om å avvikle fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå

Til Stortinget

Bakgrunn

Fylkeskommunens rolle i den offentlige forvaltningen er under konstant diskusjon.

Sundsbo-utvalget konkluderte i delrapport KOU 1-97 *Spiller det noen rolle?* med at situasjonen for fylkeskommunen både er utilfredstillende og alvorlig. Utvalget mente at det offentlige regionale nivået må reformeres i betydelig grad. Det gjaldt såvel struktur, som demokratisk forankring og oppgavefordelingen. Videre har endringer i statlig politikk de siste årene aktualisert nedleggelse av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Innføring av innsatsstyrt finansiering (ISF) i helsesektoren har fratatt fylkeskommunen mye av styringsevnen og ansvaret overfor sykehusene, som hittil har vært fylkeskommunens viktigste arbeidsoppgave. Fylkeskommunen har ingen eksistensberettigelse i seg selv, men gjennom de oppgavene fylkeskommunen utfører for samfunnet. Hvis andre aktører kan utføre fylkeskommunens oppgaver minst like godt som fylkeskommunen, er fylkeskommunen overflødig. NHOs viseadministrerende direktør Gro Brækken uttaler:

«Fylkeskommunens oppgaver er borte, bortsett fra koordinerings- og kontrolloppgaver. Like fullt er det en administrativ koloss som får 16,5 milliarder kroner i overføringer pluss 13,5 milliarder kroner i øremerkede tilskudd til sykehusdrift. Dessuten håver fylkeskommunen inn i år 30 milliarder kroner i skatter.»

Fremskrittspartiet har tidligere rettet søkelyset gjennom flere forslag om å avvikle fylkeskommunen med de samme begrunnelser som bl.a. NHO nå er forkjemper for, 10 år etter at Fremskrittspartiet første gang la forslaget frem for Stortinget.

Arbeiderpartiledet Thorbjørn Jagland har nylig påpekt i en kronikk i Dagbladet:

«(...) at fylkeskommunen som en administrativ enhet er blitt overflødiggjort ved den tiltagende rasjonalisering som skjer både i form av formelle og uformelle organisasjoner og samarbeidsmønstre. Dette i

tillegg til at vi har bygd opp parallelle forvaltningssystemer på fylkesnivå hvor vi er i ferd med å forvalte og kontrollere oss i hjel.

«Dobbelt byråkrati gir ikke dobbelt velferd,» sier Jagland.»

Tidligere statsminister og fylkesmann Kåre Willoch, har også bidratt i debatten ved i en kronikk å fastslå at en fylkesreform er nødvendig.

Historikk

Det regionale forvaltningsnivået har lang tradisjon i Norge gjennom sysselmennene i mellomalderstaten og amtmennene i eneveldestaten begrenset (Harald Baldersheim, red., *Kan fylkeskommunen fornyast?*, 1998). Amtsformannskapet ble innført som et resultat av formannskapslovene av 1837. Dette var starten på en gradvis demokratisering av fylkesnivået. Men det fylkeskommunale demokratiet forble indirekte i en lang periode. Frem til 1964 var det ordførerne i landkommunene som utgjorde fylkestinget. Fra 1964 bestod fylkestinget av opptil flere representanter fra hver primærkommune, valgt av kommunestyrene. Bykommunene kom dermed med i fylkeskommunen. Fra dette tidspunkt overtok gradvis fylkeskommunene alt ansvar for videregående utdanning og sykehusdrift i fylkene. Tidligere hadde dette lagt til primærkommunene, og forskjellene i tilbud mellom bykommunene og landkommunene var til dels store.

I 1976 gjennomgikk fylkeskommunen en omfattende reform med det resultat vi ser i dag. Det ble etablert direktevalg til fylkestinget, og fylkeskommunen fikk egen beskatningsrett. Egne fylkesrådmenn overtok det administrative ansvaret i fylkeskommunene. Tidligere hadde fylkesmennene lagt frem sakene for fylkestinget, etter utredning i fagetatene. Reformen i 1976 kan i grove trekk karakteriseres som en selvstendigjøring av det regionalpolitiske nivået i forvaltningen.

Fylkeskommunen anno 1999

Den fylkeskommunale forvaltningen omfatter ca. 110 000 årsverk, eller ca. 30 pst. av alle kommunale årsverk (KOU 1-97). Tilsvarende står fylkeskommunene for ca. 30 pst. av all kommunal aktivitet målt i budsjettvolum. Økonomisk er helsetjenester og videregående utdanning de klart dominerende arbeidsoppgavene for fylkeskommunen med henholdsvis 60 og 25 pst. av de samlede utgiftene.

Fylkeskommunens *handlefrihet og styringsevne* er i dag imidlertid svært begrenset. På de fleste områdene er fylkeskommunenes disposisjoner sterkt regulert av staten, ikke minst på de to hovedområdene i budsjettvolum og personell, sykehus og videregående skoler. Også på inntektssiden er handlefriheten svært begrenset. Av fylkeskommunenes samlede inntekter kommer enda mindre fra egne kilder, herunder skatt, enn hva tilfellet er i primærkommunene. Direkte overføringer fra staten er den dominerende finansieringskilde.

På det regionalpolitiske området, som samordner av offentlig politikk på tvers av forvaltningsnivå og næringspolitisk aktør, har fylkeskommunen noe større handlefrihet.

Når det gjelder *demokrati*, viser undersøkelser at velgerne har et mer distansert forhold til fylkeskommunen enn til primærkommunene. Valgdeltagelsen er mindre i fylkesvalg enn i kommunevalg, selv om trenden er fallende deltagelse begge steder. Vedtaksprosessene er heller ikke preget av klare politiske skillelinjer og motsetninger, da handlefriheten for fylkespolitikere er sterkt begrenset som nevnt ovenfor. For velgerne blir det dermed vanskeligere å skille partiene og enkeltpolitikere fra hverandre i fylkespolitikken.

I offentlig forvaltning er *effektivitet* et begrep med flere sider. *Kostnadseffektivitet*, som er det mest velkjente begrepet, eksisterer det lite data på i kommunesektoren. Undersøkelser viser imidlertid at effektivitetsvariasjonene er store i sykehussektoren, slik at det her er rom for forbedringer. Fylkeskommunen har etterhvert også utviklet et omfattende administrativt byråkrati som i seg selv er lite kostnads-effektivt.

Styringseffektivitet er et annet begrep som kan benyttes om evnen de folkevalgte har til å gjennomføre budsjettprioriteringer i tråd med de utgiftspreferanser som de har. Statlig kontroll og styring, f.eks. gjennom øremerking av midler og innsatsstyrt finansiering i helsesektoren, reduserer styringseffektiviteten i fylkeskommunene. De folkevalgte i fylkene blir bundet av statlige prioriteringer.

En tredje form for effektivitet er *formålseffektivitet*, som dreier seg om evnen til å tilfredsstille de krav innbyggerne stiller til fylkeskommunen. Selv om undersøkelser viser at innbyggerne i det store og hele er fornøyd med de fylkeskommunale tjenestene, har

fylkeskommunen ikke maktet å gi et tilfredsstillende tilbud innen sitt viktigste arbeidsfelt, helsesektoren. Befolkningens krav og forventninger til servicenivå er høye. Om det er slik at befolkningen har en oppfatning om at fylkesnivået har stor grad av disposisjonsfrihet i tjenesteproduksjonen, vil det raskt kunne utvikle seg en tillitskrise mellom den enkelte borger og fylkeskommune dersom ikke krav og forventninger blir innfridd. En slik krise er i høyeste grad i ferd med å utvikle seg. Fylkeskommunens legitimitet er lav og synkende.

Regionforvaltning i andre land

De fleste land det er naturlig å sammenligne Norge med har et eller flere regionale forvaltningsnivå. Strukturene varierer imidlertid fra land til land. Det samme gjør oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Nedenfor følger en kort opprømsing av struktur og oppgavefordeling for noen aktuelle land.

Norden

Danmark og Sverige har langt færre primærkommuner enn Norge, men begge land har etablert et regionalt forvaltningsnivå mellom staten og kommunene, i form av 14 amtskommuner/et hovedstedsområde i Danmark og 23 landsting/3 bykommuner i Sverige. Det regionale nivået er styrt av direktevalgte politikere og hovedoppgavene er de samme som i Norge: sykehus, videregående utdanning, offentlig transport og sekundærveier.

I Finland blir disse oppgavene ivaretatt gjennom et system av samkommuner, dvs. interkommunale organ. Direktevalgte politiske organ finnes ikke på regionnivået. Finland er også det landet som bruker minst av de samlede kommunale utgifter på regionnivået, dette til tross for at samkommunene også organiserer vannforsyning og renovasjon.

Gjennom fylkesplanlegging og til en viss grad administrering av distriktsutviklingsmidler (SND) har fylkeskommunene i Norge en omfattende regionalpolitisk planleggings- og samordningsoppgave. I de andre nordiske landene har disse oppgavene entydig vært lagt til statlige distriktsorgan. Etter at Sverige og Finland ble medlemmer av EU har imidlertid debatten om slagkraftige regionale enheter tiltatt. Debatten påvirkes nå sterkt av tanken om regionenes Europa, med spesielt fokus på utvikling og markedsføring av næringslivet i regionene.

Storbritannia

Storbritannia blir styrt gjennom godt over 14 000 ulike forvaltningsdistrikt, som kan deles opp i fire hovedgrupper: kommuneforvaltning, helseforvaltning, statlig lokal- og regionalforvaltning og «*quangos*» (frittstående særforvaltninger).

Storbritannia skiller seg ut gjennom en egen helseforvaltning, *The National Health Service*, som er en frittstående statlig forvaltning med sin egen distriktsinndeling. Denne distriktsinndelingen går på tvers av både kommuneinndelinger og annen regional statsforvaltning.

Det som tradisjonelt har vært omtalt som andrenivået i kommuneforvaltningen (*counties*) er nå i ferd med å bli avskaffet, til fordel for en inndeling utelukkende basert på primærkommuner (*districts*). I tillegg særpreges Storbritannia av en vekst i såkalte *quangos* (*quasi national governments organisations*), som er frittstående forvaltninger med spesielle oppgaver underlagt et regjeringsoppnevnt styre. I alt finnes det 39 slike *quangos*. Ansvarsområdene spenner fra post og offentlig transport til kulturoppgaver.

Forholdet mellom kommuneforvaltning og regjering har for øvrig vært konfliktfylt i Storbritannia det siste tiåret. Under den tidligere konservative regjeringen ble det iverksatt en rekke reformer for å gjøre kommunene mer markedsorienterte. Mellom annet ble det i 1985 lovpålagt å bruke anbud ved alle innkjøp og offentlige arbeider. En rekke oppgaver ble også overført fra kommunene til brukerstyrte organ eller *quangos*. Ett eksempel er brukerstyrte skoler med direkte statstilskudd. Videre er bruken av bestiller/utfører-modeller i tjenesteproduksjonen utstrakt.

USA

I USA varierer lokalforvaltningen sterkt fra delstat til delstat. *Counties* (3 041) og *municipalities* (19 200) tilsvarer det vi omtaler som fylker og primærkommuner. I tillegg kommer ca. 30 000 *special districts* som er etablert for å ivareta en eller flere spesielle oppgaver, f.eks. vann, avløp, brannvern, havner, jordvern, flomvern og naturparker. Det er også vanlig at utdanning er tillagt en særkommune, såkalt *school district*, som har egen beskatningsrett.

Fylkesnivået (*counties*) har normalt ansvar for offentlige sykehus, sosiale tjenester, veier, yrkesutdanning, politi og brannvern. I byområder er det imidlertid også vanlig at primærkommunene har ansvar for disse tjenestene.

Ett annet særpreg ved USA er utstrakt kjøp og salg av tjenester mellom ulike lokale enheter og mellom ulike forvaltningsnivå. I byområdene selger ofte bykommunen tjenester til forstedskommunene, og i landdistriktene selger ofte fylket tjenester til kommunene. Det er også svært vanlig at private produserer tjenestene på kontrakt for kommunene.

Sveits

Sveits er en føderasjon med 26 *kantoner* som de grunnleggende enhetene. Under disse finnes i alt 3 021 til dels svært små kommuner. Landet har videre lange tradisjoner for direkte demokrati. Dette

kommer først og fremst til uttrykk gjennom utstrakt bruk av folkeavstemninger.

De viktigste oppgavene for regionnivået, *kantonene*, er: sykehus, veier, næringsspørsmål, utdanning, politi, kirker og miljøvern. Primærkommunene har ansvar for lokale veier, offentlig transport i byene, energitilførsel, vann og avløp, renovasjon skolebygninger, sosialomsorg. Den sveitsiske fordelingen av ansvarsområder mellom kommune- og regionnivået ligner således til forveksling på den norske.

Frankrike

Frankrike har et stort antall primærkommuner (36 763). I tillegg preges forvaltningen av regioner (26) og fylker (100). Alle tre nivå er styrt av folkevalgte organ. Regionene og fylkene har delt ansvar for en rekke oppgaver som planlegging og utvikling, boligbygging, veier, samferdsel, kulturprosjekt og støttetiltak for næringslivet. Fylkene er ansvarlig for sosial omsorg, og administrerer utbetaling av sykepenger.

Hovedansvaret for grunnskole, videregående opplæring og sykehusvesenet er imidlertid statlig. Fylkene står kun for utbygging av skolebygg, mens regionene kun samarbeider med staten om sykehusplanlegging.

Oppgavefordeling ved nedleggelse av fylkeskommunen

Ved en nedleggelse av fylkeskommunen må nåværende fylkeskommunale oppgaver fordeles på andre aktører. En slik fordeling kan gjennomføres etter følgende hovedprinsipper:

- Sentraladministrasjonen og de politiske organer

Ved en omfordeling av fylkeskommunens oppgaver og nedleggelse av fylkeskommunens politiske organer vil behovet for sentraladministrasjon falle bort. Dette vil gi betydelige kostnadsbesparelser, landet sett under ett.

- Helsesektoren (somatikk og psykiatri)

Som naturlig konsekvens av stadig økende andel innsatsstyret finansiering i helsesektoren, bør de offentlig eide sykehusene og helseinstitusjonene fristilles i selvstendige stiftelser/resultatenheter, som leverer sine tjenester i fri konkurranse med hverandre og private aktører. Inntil slik fristilling kan finne sted bør staten overta eieransvaret for de fylkeskommunalt eide sykehusene og helseinstitusjonene. Ordningen med innsatsstyrt finansiering videreutvikles slik at stykkprisprinsippet fullt ut blir gjort gjeldende.

- Barne- og familievern

Fylkeskommunen organiserer i dag en rekke andrelinjetjenester innen barnevernet, først og fremst

gjennom drift av ulike typer barneverninstitusjoner. Ansvar for familievern overføres i sin helhet staten.

- Rusomsorg

Fylkeskommunale institusjoner innen dette fagfeltet kan overføres staten på lik linje med barneverninstitusjonene.

- Transport av funksjonshemmede

Oppgaven overføres i sin helhet til staten.

- Videregående skoler

Fylkeskommunen har i dag ansvaret for de videregående skolene. Disse kan enten skilles ut som selveiende stiftelser med egne driftsstyrer eller overføres til primærkommunene. Dersom primærkommunene overtar eierskapet kan dette også her organiseres gjennom interkommunale foretak i mindre tett befolkede områder. Uansett valg av modell vil den videregående skolen være best tjent med innføring av et stykkprissystem, der staten finansierer den enkelte elevs utdanning gjennom et direkte enhetstilskudd til den skolen hvor eleven går.

- Fylkesveier

Statens Veivesen har i dag veikontor i alle fylker. Ved nedleggelse av fylkeskommunen er det naturlig at staten gjennom veikontorene overtar ansvaret for fylkesveiene. Mindre veier av mer lokal karakter kan også i enkelte tilfeller overføres til primærkommunene. Standard og bruksfrekvens for den enkelte veistrekning bør avgjøre plasseringen, enten til staten eller primærkommunene.

- Kollektiv trafikk

Kollektiv trafikk som hittil har sortert under fylkeskommunen, herunder buss-, båt- og fergetrafikk, organiseres gjennom anbudsprinsippet for å opprettholde tilbud og kvalitet i tjenesten. Statlig myndighet får ansvar for håndtering av konsesjoner og anbudsforhandlinger. Negativt tilbud tas i bruk for å sikre tilbud i griségrende strøk, dersom dette er politisk ønskelig.

Dagens fylkeskommunalt eide buss-, båt- og ferjeselskaper avhendes til private interesser. Alternativt kan eierskapet overføres til primærkommunene i det aktuelle geografiske område, som en overgangsordning.

Ansvar for konsesjoner innen drosjenæringen overføres til statlig myndighet.

- Kultursektoren

I den grad større kulturinstitusjoner skal ha økonomisk støtte fra det offentlige kan dette organiseres gjennom direkte statlige tilskudd. Kulturinstitusjoner

som i dag sorterer under fylkeskommunen er i stor grad allerede organisert som selvstendige stiftelser/enheter. Fylkeskommunalt eide institusjoner omgjøres til selveiende stiftelser.

- Næringssektoren

Fylkeskommunens direkte engasjement i næringssektoren gjennom egne tilskuddsordninger o.l. avvikles. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) organiseres etter Steine-utvalgets innstilling fra 1995, med egne regionale avdelingskontor.

Med bakgrunn i tanken om regionenes-Europa har debatten om fylkeskommunens rolle som regional aktør i næringspolitikken igjen blusset opp. Profilering av regionen og dens næringsliv overfor andre regioner og markeder, særlig innen EU, blir fremholdt som viktig. Denne funksjonen kan løses gjennom et nært samarbeid mellom næringslivet og primærkommunene i regionen. Det kan f.eks. etableres samarbeidsorgan der representanter for næringslivet og ordførerne i primærkommunene møtes.

- Fylkesmannsembetet

Når staten overtar ansvaret for en rekke oppgaver fra fylkeskommunene, vil det være naturlig at fylkesmannsembetet får overført noen av disse oppgavene, f.eks. innen håndtering av konsesjoner og anbud i kollektivtrafikken. Fylkesmannen vil for øvrig fortsatt ha hovedfokus på de tilsyns- og kontrollfunksjoner som han i dag har overfor primærkommunene.

Skjønnsmessige vurderinger skal kun overprøves av et høyere folkevalgt organ.

Konklusjon

Fremskrittspartiet konstaterer at fylkeskommunens generelle handlefrihet, styringsevne og legitimitet er sterkt svekket. Fylkeskommunens reelle styring av sykehussektoren er også i ferd med å falle bort gjennom innføring av statlig innsattsstyrt finansiering (ISF). Det statlige ansvaret for et enhetlig helsetilbud for hele landet blir dermed tydeliggjort. Tilsvarende stykkprisfinansiering kan innføres overfor videregående skoler. Da fremstår fylkeskommunen som et kostbart og byråkratiserende mellomledd, uten nødvendig eksistensgrunnlag.

Med bare 4,5 millioner innbyggere er det kun behov for to forvaltningsnivåer i Norge, det statlige og det kommunale. I en ny forvaltningsstruktur ønsker Fremskrittspartiet en ytterligere satsing på primærkommunene. Gjennom utstrakt interkommunalt samarbeid etter modell fra Finland, og økende kjøp og salg av tjenester mellom kommuner etter modell fra USA, vil kommunene være i stand til å yte de forventede tjenester overfor innbyggerne. I tillegg vil økt bruk av konkurranse og anbud være den beste ga-

ranti for kostnadseffektivitet og kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon.

Fylkespolitikkerne er i stor grad bundet av statlige prioriteringer. Deres eget handlingsrom er sterkt begrenset. Den reelle folkevalgte styringen på regionnivået må derfor sies å være minimal. Fylkestingene og de øvrige politiske organene i fylkeskommunen fremstår mer som demokratiske alibi, enn som handlekraftige organ under folkevalgt styring. Det vil derfor ikke være noe smertelig tap for demokratiet om disse organene legges ned.

Lokaldemokratiet i Norge har sin styrke i primærkommunene. Ved en avvikling av fylkeskommunen

blir det derfor viktig at alt interkommunalt samarbeid forankres demokratisk i primærkommunene.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen sette i gang arbeidet med å avvikle fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå.

5. oktober 1999