

SØF-rapport nr. 05/09

Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren

Lars-Erik Borge

SØF-prosjekt nr. 6000: ”Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren ved KS”

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, JANUAR 2009

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 978-82-8150-058-7
ISBN 978-82-8150-059-4
ISSN 1504-5226

Trykt versjon
Elektronisk versjon

FORORD

Denne rapporten om konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Vi har underveis mottatt nyttige kommentarer fra ansatte i Kommunalavdelingen i KRD, men uten at disse eller departementet hefter for de vurderinger og konklusjoner som gjøres i rapporten.

Trondheim, januar 2009

Lars-Erik Borge

INNHold

Sammendrag.....	i
Engelsk sammendrag – English summary	iv
1. Om konsultasjonsordningen	1
2. Hovedutfordringer i den norske styringsmodellen	2
3. Konsultasjoner som styringsvirkemiddel.....	4
4. Konsultasjonsordningen i Norge: Gevinst for begge parter?.....	9
4.1 Gevinster for kommunesektoren	9
4.2 Gevinster for staten	11
4.3 Hva mer kan kommunesektoren tilby?	11
5. Er forpliktende avtaler realistisk i Norge?	16
6. Barnehagereformen: Et eksempel	18

SAMMENDRAG

Rapporten omhandler konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren som ble formalisert fra 2001. Konsultasjonsordningen er ikke forpliktende for partene. Statens representanter møter ikke med noe mandat fra regjeringen eller stortinget, og KS har heller ikke mandat til å forplikte sine medlemmer (kommuner og fylkeskommuner) gjennom ordningen. I denne rapporten gir vi først en prinsipiell diskusjon av konsultasjoner som styringsvirkemiddel. Deretter drøftes den norske konsultasjonsordningen. Vi spør om konsultasjonsordningen gir gevinster for begge parter og hvorvidt den kan gjøres mer forpliktende. Til slutt diskuterer vi om mer aktiv bruk av konsultasjonsordningen kunne bidratt til en smidigere gjennomføring av barnehagereformen.

Ett av formålene med den norske konsultasjonsordningen er å erstatte bruken av lovbaserte og økonomiske virkemidler med dialoger, og det er av interesse å sammenlikne konsultasjoner (et dialogbasert virkemiddel) med andre styringsvirkemidler. Det tas utgangspunkt i en situasjon hvor staten ønsker å styrke tjenestetilbudet innenfor en bestemt sektor. Lovbaserte, økonomiske og dialogbaserte virkemidler vurderes i forhold til fire kriterier: i) effekt på prioritert tjeneste, ii) frihet i oppgaveløsningen, iii) utilsiktede konsekvenser for andre tjenester og iv) utvikling av tjenestetilbudet på lang sikt. Hovedvurderingen er at dialog fungerer godt i forhold til kriteriene om frihet i oppgaveløsningen og utilsiktede konsekvenser for andre tjenester, rimelig bra i forhold til langsiktig utvikling av tjenestetilbudet og relativt svakt i forhold til effekt på den prioriterte tjenesten.

En konsultasjonsordning vil bare være opprettholdbar dersom den gir gevinst for begge parter. Det er vårt inntrykk at entusiasmen for den norske konsultasjonsordningen er langt større i kommunesektoren enn i staten, noe som trolig har sammenheng med at kommunesektoren oppfatter gevinstene som større. For kommunesektoren er det en fordel at konsultasjonsordningen styrker samordningsinteressene på statlig nivå, noe som bidrar til bedre samsvar mellom rammer og oppgaver og mindre øremerking og lovregulering. I tillegg er konsultasjonsordningen et forum som gir kommunesektoren mulighet til å rette fokus mot forhold som trekker i retning av merkostnader og mindreinntekter, og dette kan bidra til å forsterke inntrykket av at mangler ved tjenestetilbudet og økonomisk ubalanse først og fremst er et resultat av svak inntektsutvikling, og dermed et statlig ansvar. På lang sikt vil styrking av

samordningsinteressene også være til fordel for staten, men de øvrige gevinster for kommunesektoren vil innebære et tap for staten.

Det kan være grunn til å spørre om gevinsten for staten er stor nok til at staten ser seg tjent med videreutvikling av konsultasjonsordningen. Dette leder til spørsmålet om hva kommunesektoren eventuelt kan tilby for å gjøre konsultasjonsordningen mer attraktiv for staten. Vi tror kommunesektoren kan tilby noe når det gjelder utvikling og prioritering av tjenester, samt gjennomføring av reformer. I dag håndteres utvikling av tjenester gjennom bilaterale avtaler mellom enkeltdepartementer og KS. Slike avtaler kan fremme høy kvalitet og effektiv ressursbruk innen de enkelte tjenestoområder, men det er et potensielt problem at de bilaterale avtalene svekker samordningsperspektivet. De bilaterale avtalene bør derfor balanseres ved at prioritering mellom tjenestoområder blir et viktigere tema i konsultasjonsmøtene. I forbindelse med nasjonale reformer bør KS kunne spille en mer konstruktiv rolle ved å komme med innspill til hvordan reformer kan gjennomføres på en enklere og billigere måte.

Dersom KS skal kunne tilby mer med hensyn til styring av kommunenes prioriteringer og gjennomføring av reformer, må konsultasjonsordningen gjøres mer forpliktende. KS må aktivt arbeide for at kommunene skal følge opp de prioriteringer og reformer det er oppnådd enighet om. Det er ingen tradisjon i Norge for at KS forplikter kommunene, og dermed begrenser deres handlefrihet, på denne måten. KS må sørge for at de avtaler som inngås har god forankring blant medlemmene, slik at kommunene føler en ”moralisk” forpliktelse til å følge dem opp. På statlig nivå vil mer forpliktende konsultasjoner bety at regjeringen inngår avtaler på vegne av Stortinget. Dette vil være en betydelig utfordring i Norge hvor det er tradisjon for mindretallsregjeringer, og hvor det (nesten) alltid er slik at opposisjonen går inn for et mer ekspansivt kommuneopplegg enn regjeringen. KS vil måtte opptre som en aktiv støttespiller for regjeringen og be Stortinget respektere de avtaler som er inngått. På kort sikt vil det bety at KS sier nei til økte inntektsrammer.

Våren 2003 ble det inngått et bredt forlik på Stortinget om de framtidige rammebetingelsene for barnehagepolitikken. Sentrale elementer i forliket var målsettingene om full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling, likeverdig behandling av kommunale og private barnehager, mangfold og kvalitet. Barnehagereformen har resultert i et svært komplisert og uoversiktlig finansieringssystem for barnehagene, særlig på grunn av prinsippet om at reformen skulle

fullfinansieres gjennom statlige tilskudd i hver enkelt kommune. Et første spørsmål er om mer aktiv utnyttelse av konsultasjonsordningen kunne bidratt til et enklere og bedre finansieringsopplegg. Vi tror kommunesektoren kunne bidratt til forenkling ved å samle seg om en mindre skjønnpott og å ivareta hensynet til kommuner med lav dekningsgrad gjennom et større investeringstilskudd. Det neste spørsmålet er om større innflytelse for kommunesektoren kunne bidratt til større innslag av rammefinansiering i utbyggingsfasen. Vårt svar på dette spørsmålet er ja, men under forutsetning av at det i konsultasjonsprosessen ble satt klare utbyggingsmål som ble tett overvåket.

ENGELSK SAMMENDRAG - ENGLISH SUMMARY

Consultations between the central government and the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) have been formalized since 2001, but do not result in binding agreements. The representatives from the central government do not commit the government or the parliament, and KS does not commit their members (municipalities and counties). In this report we start out by providing a general discussion of consultations as a mean to affect local government decisions. We then turn to the Norwegian context, and discuss whether the consultations result in positive payoffs for both parties and whether it could be made more binding. Finally, we discuss whether consultations could have been used more actively in the implementation of the recent child care reform.

A main purpose by the Norwegian system of consultations is to replace economic and law based means with dialogue, and it is therefore of interest to compare consultations (an example of dialogue) with other means. The point of departure is a situation where the central government aims at improving the service standard within a particular local government sector. Legal means, economic means and consultations are evaluated according to four criteria: i) the impact on the prioritized service, ii) discretion in operation of the service, iii) unintended consequences for other services, and iv) long term service development. The main conclusion of the analysis is the consultations perform well with respect to discretion in operation of the service and unintended consequences for other services, reasonably well with respect to long term service development, and relatively poorly with respect to the impact on the prioritized service.

The consultations will sustain as long as they are in both parties interest. It is our impression that the enthusiasm for the consultations currently is much larger in the local public sector than in the central government, probably reflecting that the local public sector experiences the largest benefits. For the local public sector it is an advantage that the consultations leads to a more coherent policy at the central government level, with better correspondence between tasks and revenue and less earmarking and regulation. Moreover, the consultations form an arena where KS can express their concerns about low revenues and expensive tasks, and as a consequence the responsibility for unsatisfactory service provision and economic imbalances may be shifted over to the central government. In the longer term the central government will

also benefit from a more coherent policy, but the other benefits for the local public sector represent costs for the central government.

What can KS and the local public sector offer in order to make the consultations more attractive for the central government? We think KS can offer more on resource allocation across services and implementation of reforms. In the current consultations development of services are handled by bilateral agreements between KS and individual ministries. Although such bilateral agreements may improve quality and efficiency within individual service sectors, it is a danger that they lead to a less coherent policy. The bilateral agreements should be balanced by making allocation across services a more important topic in the yearly consultations. With respect to reforms, KS could play a more constructive role by suggesting better and more cost efficient ways of implementation.

If KS is to offer more, the consultations need to be more binding. KS must actively make sure that the agreements are carried out in municipalities and counties. There is no tradition for KS to commit its members in this way, and it is important that the agreements have a high degree of legitimacy among the members. The members must have a “moral” commitment to obey the agreements. At the central level more binding agreements would mean that the government commits the parliament. This will be a serious challenge. The typical situation is a minority government and an opposition in the parliament that favors large revenue growth for the local public sector. KS has to support the government and encourage the parliament to approve the agreement, which (at least) in the short term means that KS accepts a lower revenue growth.

In 2003 a wide majority in the parliament approved a large child care reform. The main elements of the reform were full coverage, lower user charges, and equal financial support for private and municipal providers. The child care reform has resulted in an extremely complicated system of financing, in particular because the reform should be fully financed by the central government grant in each and every municipality. A first question is whether a simpler and better system of financing could have been achieved by more active use of the consultations. It is possible that the local public sector could have agreed on a simpler system, but not without accepting violation of the ambition that the reform should be fully financed in each and every municipality. The next question is whether it would have been possible with more block grant financing during the implementation period. Our answer is yes, but under

the assumption that the consultations resulted in clearly targets for coverage that were closely monitored.

1. OM KONSULTASJONSORDNINGEN

Konsultasjonsordningen har sin bakgrunn i Rattsø-utvalgets andre delutredning (NOU 1997: 8), hvor det ble foreslått å etablere en prosedyre for samråd mellom staten og kommunesektoren. Formålet var å sikre klarere ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene. Utvalget så for seg at samrådningsorganet i første omgang skulle sikre informasjonsutveksling og felles forståelse. På lengre sikt kunne samrådningsorganet utvikle mer forpliktelse for begge parter.

Regjeringen sluttet seg til forslaget om å etablere en bedre kontakt mellom staten og kommunesektoren, og i perioden 1997-1999 ble det avholdt såkalte kontaktmøter. I 1999 blir partene enige om å oppnevne en arbeidsgruppe for å vurdere om kontaktmøtene kan utvikles i retning av en egentlig konsultasjonsordning. Med utgangspunkt i rapporten fra denne arbeidsgruppen etableres en formalisert konsultasjonsordning fra 2001. Hovedformålet med konsultasjonsordningen er å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. En annen målsetting er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler, ved å etablere enighet om prioriteringer knyttet til kommunesektorens ressurser. Ordningen skal også bidra til bedre kontakt mellom KS og staten, og en større grad av enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

Konsultasjonsordningen er ikke formelt forpliktende for partene. Statens representanter møter ikke med noe mandat fra regjeringen eller Stortinget, og KS har heller ikke mandat til å forplikte sine medlemmer (kommuner og fylkeskommuner) gjennom ordningen. Mer forpliktende konsultasjoner ble utredet av en arbeidsgruppe i 2005. I gruppens rapport skisseres to alternativer for en mer forpliktende konsultasjonsordning. Det ene alternativet er basert på større forpliktelser innenfor rammen av dagens ordning, mens det andre alternativet innebærer at det inngås avtaler om kommunaløkonomiske rammer og kommunaløkonomisk aktivitet. En videreutviklet konsultasjonsordning ble etablert i 2007, hvor sentrale elementer er i) involvering av KS i arbeidet med kostnadsberegning av reformer og ii) videre utvikling og styrking av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS innenfor enkeltsektorer.

2. HOVEDUTFORDRINGER I DEN NORSKE STYRINGSMODELLEN

Konsultasjonsordningen er et virkemiddel i styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren. En vurdering av konsultasjonsordningen må følgelig ta utgangspunkt i hovedutfordringene i den norske styringsmodellen, og det sentrale spørsmålet er om konsultasjonsordningen kan bidra til at styringsmodellen fungerer bedre. Som en bakgrunn for diskusjonen av konsultasjonsordningen gir vi en kort beskrivelse av den norske styringsmodellen og dens hovedutfordringer.

I løpet av det 20. århundret ble kommunesektoren i økende grad integrert i en nasjonal velferdspolitik. Det nasjonale nivå tok et større ansvar for at viktige velferdstjenester, først og fremst innen helse- og utdanningssektoren, ble gjort tilgjengelig for alle uavhengig av hvor i landet de bor. Hovedansvaret for kommuner og fylkeskommuner ble den lokale organisering av tjenesteproduksjonen. For å begrense de regionale variasjonene i velferdstilbud ble finansieringen gradvis mer sentralisert, med større innslag av statlige overføringer og mer begrenset lokal beskatningsfrihet. Videre er det betydelig lovbasert styring av velferdstjenestene, i de senere tiår med økende innslag av rettighetsfesting. Utviklingen innebar at kommunesektoren fikk en større oppgaveportefølje, samtidig som den statlige styringen av den enkelte oppgave ble sterkere.

Dagens styringsmodell innebærer at staten og kommunesektoren har et delt ansvar for velferdstjenestene. Det er i all hovedsak et statlig ansvar å sikre at kommunesektoren har tilstrekkelige inntektsrammer for å løse velferdsoppgavene. I tillegg benyttes finansielle og lovbaserte virkemidler for å begrense variasjonen i tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å tilby innbyggerne et best mulig tjenestetilbud innenfor de gitte inntektsrammene. Det er også et kommunalt ansvar å prioritere mellom ulike oppgaver innenfor de begrensninger som følger av lov- og regelverk. Friheten til å prioritere mellom ulike oppgaver understøttes av at finansieringen av kommunesektoren er basert på rammefinansieringsprinsippet. Frie inntekter (skatt og rammetilskudd) utgjør om lag 70 prosent av de samlede inntektene.

Det delte ansvaret for velferdstjenestene leder til ansvarsuklarheter. Hvem skal innbyggerne stille til ansvar dersom de opplever at velferdstilbudet er mangelfullt? Skal kritikken rettes mot det nasjonale nivå fordi de inntektsrammene er for små? Eller skal kritikken rettes mot

det lokale nivå fordi det er foretatt feilprioriteringer eller fordi ressursene ikke er utnyttet effektivt? Denne type ansvarsuklarheter kan i neste omgang lede til et ”svarteperspill” mellom staten og kommunesektoren. For eksempel kan kommunesektoren prøve å utløse tilleggsbevilgninger ved å bevisst nedprioritere tjenester som for tiden er sterkt prioritert av staten. Og staten kan ha interesse av stramme inntektsrammer og underfinansiering for å fremme effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

Forståelsen av slike ”svarteperspill” må ta utgangspunkt i partenes interesser. Når det gjelder forholdet mellom staten og kommunesektoren, er et godt tilbud av nasjonale velferdstjenester i begge parter interesse. Men utover den felles interessen for velferdstjenestene, er det ikke vanskelig å peke på interessemotsetninger. På statlig nivå konkurrerer kommunesektoren med andre formål om bevilgninger over statsbudsjettet. Staten vil følgelig ha interesse av å begrense kommunesektorens inntektsrammer siden det frigjør midler til andre formål, og det kan være nødvendig ut fra makroøkonomiske hensyn. På den andre siden har kommunesektoren interesse av romslige inntektsrammer. Romslige inntektsrammer gir større mulighet til å prioritere lokale oppgaver og kan redusere behovet for upopulære effektiviserings- og omstillingstiltak.

Vi forstår konsultasjoner og forhandlinger som virkemidler for å komme fram til gode kompromisser i situasjoner hvor det er interessekonflikter mellom partene. Uten interessekonflikter er det ingen grunn til å konsultere eller forhandle. Da kan den enkelte part forfølge sine interesser uten at det får negative konsekvenser for den andre. De interessekonflikter som er påpekt over indikerer derfor at konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren har potensial til å bidra til bedre løsninger for begge parter. Det er altså det delte ansvaret for velferdstjenestene med tilhørende interessekonflikter som er den sentrale begrunnelsen for en konsultasjonsordning mellom staten og kommunesektoren.

3. KONSULTASJONER SOM STYRINGSVIRKEMIDDEL

Ett av formålene med den norske konsultasjonsordningen er å erstatte bruken av lovbaserte og økonomiske virkemidler med dialoger, og i det følgende vil vi sammenlikne konsultasjoner (et dialogbasert virkemiddel) med andre styringsvirkemidler. Det tas utgangspunkt i en situasjon hvor staten ønsker å styrke tjenestetilbudet innenfor en bestemt sektor. Dette kan gjøres gjennom lovbaserte virkemidler, økonomiske virkemidler eller dialog. Fordeler og ulemper ved de ulike virkemidlene diskuteres i det følgende.

Lovbaserte virkemidler

Lovbaserte virkemidler kan være minstestandarder eller rettighetsfesting. Eksempler på rettighetsfesting er rett til grunnskole og videregående opplæring, mens den tidligere klassesdelingsregelen er et eksempel minstestandard. Maksimalpris i barnehagene er også et lovbasert virkemiddel. Fordelen med lovbaserte virkemidler er at det vil være relativt stor sikkerhet for at tjenestetilbudet holder den standard som spesifiseres i lov- og regelverk. Alle barn i grunnskolealder får tilbud om skoleplass og det er svært få barnehager som krever høyere foreldrebetaling enn de fastsatte maksimalpriser.

Én mulig ulempe med lovbaserte virkemidler er at de kan gi liten lokal fleksibilitet i oppgaveløsningen. Med liten fleksibilitet i oppgaveløsningen forstår vi her begrenset frihet i utførelsen av den enkelte oppgave. Den tidligere klassesdelingsregelen er et godt eksempel på dette. Regelen innebar at når antall elever på ett trinn økte fra 28 til 29, så skulle antall klasser øke fra 1 til 2. Det medførte at lærerinnsatsen i den ordinære undervisningen ble fordoblet. Det er ikke opplagt at dette var fornuftig ressursbruk. Kanskje kunne man fått mer ut av den økte lærerinnsatsen ved å beholde 1 klasse, og heller bruke de økte lærerressursene på andre måter. Ett alternativ kunne være en kombinasjon av økt undervisningstid og deling av klassen når det var fornuftig ut fra faglige hensyn. Den overgang til gruppeorganisering som er observert etter avviklingen av klassesdelingsregelen, indikerer at de økte lærerressursene faktisk kunne utnyttes bedre. Det er imidlertid ikke slik at alle lovbaserte virkemidler begrenser fleksibiliteten i oppgaveløsningen. Rettighet til skole- og barnehageplass er eksempler på lovbaserte virkemidler som ikke påvirker kommunenes frihet til å utføre oppgavene.

En annen ulempe ved lovbaserte virkemidler er at de kan gi utilsiktede konsekvenser for andre tjenestoområder. Det har sammenheng med at det vil være usikkerhet knyttet til

kommunenenes kostnader ved å innfri minstestandarder og rettigheter. Ved innføring av nye minstestandarder og nye rettigheter utarbeides kostnadsoverslag som blir tatt hensyn til ved fastsettelse av kommunesektorens inntektsrammer. Men dersom kostnadene undervurderes, vil lovbasert standardheving gå på bekostning av andre tjenesteområder.

Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler er i denne sammenheng ulike typer øremerkede tilskudd. Utformingen av øremerkede tilskudd varierer fra rammebevilgninger øremerket bestemte formål (øremerkede rammetilskudd) til prisvridende tilskudd hvor staten dekker en viss andel av utgiftene eller et bestemt beløp per produsert enhet. Formålet med øremerkede tilskudd er å gi kommunene økonomiske insentiver til å prioritere en bestemt tjeneste. I forhold til lovbaserte virkemidler har øremerkede tilskudd den fordel at de i mindre grad begrenser kommunene frihet i oppgaveløsningen. Effekten av tilskuddene vil imidlertid avhenge av utforming og vil være usikker.

Øremerkede rammetilskudd vil vanligvis ha begrenset effekt på kommunenes prioriteringer, spesielt dersom tilskuddet er lite i forhold til det beløp kommunen allerede benytter på den aktuelle tjenesten. Prisvridende tilskudd vil ha sterkere effekt på prioriteringene, men det kan være vanskelig å forutsi hvor sterkt kommunene reagerer på tilskuddet. Det vil derfor være en viss usikkerhet knyttet til hvor mye standarden på tjenestetilbudet vil øke. Videre vil effekten variere mellom kommuner, blant annet fordi de økonomiske forutsetningene for å utløse tilskuddene varierer.

Når effekten av tilskuddet på den prioriterte tjenesten er usikker, vil også konsekvensene for andre tjenester være usikker. Dersom tilskuddet har sterkere effekt enn forventet, vil det oppstå utilsiktede negative effekter for andre tjenester. Men hvis effekten av tilskuddet på den prioriterte tjenesten er liten, vil det oppstå såkalte "lekkasjeeffekter" ved at deler av tilskuddet i praksis bidrar til å styrke andre tjenester.

I de senere årene er det blitt vanlig at øremerkede tilskudd inngår som en del av en større virkemiddelpakke (handlingsplaner) for å styrke bestemte tjenester. I den forbindelse er tilskuddene ofte utformet på en slik måte at det kun er ny tjenesteproduksjon som utløser tilskudd, eksempelvis investeringstilskudd. En slik utforming kan begrunnes på to måter. For det første vil den i større grad bidra til at midlene kanaliseres til de kommuner hvor

utfordringene er størst, dvs hvor tjenestetilbudet er dårligst utbygd. For det andre kan utformingen bidra til å øke effekten av tilskuddet i den forstand økningen i tjenesteproduksjon blir høy i forhold til størrelsen på bevilgningene. Utformingen har imidlertid én vesentlig ulempe. Den belønner ”sinkene”, dvs de kommuner som tidligere har prioritert den aktuelle tjenesten lavt.

Dialog og konsultasjoner

Staten kan søke å påvirke tjenestetilbudet innen bestemte områder gjennom dialog med kommunesektoren. Dialog er et svakere styringsvirkemiddel enn lovbaserte og økonomiske virkemidler, og kan ta svært ulike former. Man kan for det første tenke seg en ”enveisdialog” hvor staten i de årlige budsjettdokumenter gir uttrykk for hvilke tjenester det forventes at kommunene prioriterer innenfor inntektsrammen i kommende budsjettår. Staten gir altså visse styringssignaler, men uten at disse forplikter den enkelte kommune eller kommunesektoren som helhet. Gjennom ”toveisdialog” og konsultasjoner kan kommunesektoren få en viss innflytelse over styringssignalene. Selv om det ikke inngås forpliktende avtaler, vil KS og kommunesektoren kunne føle et større ansvar for at styringssignalene følges opp. Endelig kan det inngås mer forpliktende avtaler mellom staten og kommunesektoren om utviklingen i tjenestetilbudet på sentrale områder.

I forhold til lovbaserte virkemidler har dialog den fordel at kommunenes frihet i oppgaveløsningen ikke begrenses. Og i forhold til øremerkede tilskudd er det en fordel at det kan oppnås forbedringer i tjenestetilbudet uten at man belønner ”sinkene”. Den vesentligste ulempen er at det vil være betydelig usikkerhet med hensyn til hvorvidt tjenestetilbudet for den aktuelle tjenesten styrkes. Usikkerheten vil rimeligvis være mindre med ”toveisdialog” enn med ”enveisdialog”, og usikkerheten kan ytterligere reduseres ved at det inngås avtaler mellom kommunesektoren og KS. Men selv med avtaler vil det være gjenstående usikkerhet fordi avtalene ikke vil være forpliktende for den enkelte kommune.

Oppsummering

Tabell 1 oppsummerer effekten av de tre typer av virkemidler diskutert over. Virkemidlene vurderes i forhold til fire kriterier: i) effekten på den prioriterte tjenesten, ii) frihet i oppgaveløsningen, iii) utilsiktede konsekvenser for andre tjenester og iv) langsiktig utvikling av tjenestetilbudet.

Dialog forventes å ha svakest effekt på den prioriterte tjenesten. Det har sammenheng med at det er et svakere styringsvirkemiddel, og at usikkerheten knyttet til måloppnåelsen da vil være større. Større usikkerhet knyttet til måloppnåelse er også argumentet for at øremerkede tilskudd rangeres bak lovbaserte virkemidler.

Dialog medfører ingen reelle begrensninger for tjenesteproduksjonen og rangeres derfor først med hensyn til frihet i oppgaveløsningen. Som regel vil heller ikke øremerkede tilskudd påvirke friheten i oppgaveløsningen i særlig grad, men i enkelte tilfeller vil svært spesifikke tilskudd kunne medføre begrensninger (for eksempel tilskudd til grendeskoler). Lovbaserte virkemidler kommer dårligst ut på dette kriteriet.

Tabell 1: Effekter av lovbaserte virkemidler, økonomiske virkemidler og dialog

	Effekt på prioritert tjeneste	Frihet i oppgaveløsningen	Utsiktede konsekvenser for andre tjenester	Utvikling av tjenestetilbudet på lang sikt
Lovbaserte virkemidler	1	3	3	1
Øremerkede tilskudd	2	2	2	3
Dialog	3	1	1	2

Rangeringen med hensyn utsiktede konsekvenser for andre tjenester følger av rangeringen med hensyn til effekt på prioritert tjeneste. Jo sterkere og mindre usikker effekten på den prioriterte tjenesten er, dess større er risikoen for at tiltaket får utsiktede konsekvenser for andre tjenester. Det innebærer at dialog rangeres først, mens lovbaserte virkemidler kommer dårligst ut.

For den langsiktige utviklingen av tjenestetilbudet er det ønskelig at kommunen har størst mulig interesse av å løse lokale utfordringer framfor å utsette tiltak i påvente av statlige satsinger eller handlingsplaner. Virkemidler som belønner ”sinkene” fungerer dårlig i forhold til dette kriteriet. Ut fra diskusjonen foran innebærer dette at øremerkede tilskudd kommer dårligst ut. Både lovbaserte virkemidler og dialog kan fungere godt i forhold til dette kriteriet. Vi har imidlertid valgt å rangere lovbaserte virkemidler først. Det har sammenheng med at lovbaserte virkemidler enklere kan kombineres med rammefinansiering basert på objektive kriterier som gir gode insentiver til langsiktig utvikling av tjenestetilbudet. Lovreguleringen tvinger ”sinkene” til å forbedre tjenestetilbudet samtidig som de ikke belønnes særskilt

gjennom den økte rammefinansieringen. Dialog gir mindre trykk på den prioriterte tjenesten, og kan derfor være vanskeligere å kombinere med ren rammefinansiering.

Oppsummeringsvis kan vi si at dialog fungerer godt i forhold til kriteriene om frihet i oppgaveløsningen og utilsiktede konsekvenser for andre tjenester, rimelig bra i forhold til langsiktig utvikling av tjenestetilbudet og relativt svakt i forhold til effekt på den prioriterte tjenesten.

De ulike virkemidler i sammenheng

I styringen av kommunesektoren benyttes et bredt sett av virkemidler. Virkemiddelbruken på de enkelte tjenesteområder kan være spesialisert, men helheten er preget av en blanding av lovbaserte virkemidler, øremerkede tilskudd og dialog. For den samlede statlige styringen handler det ikke om enten eller, men både og. Ett av formålene med konsultasjonsordningen er imidlertid at dialog i noen grad skal erstatte bruk av lovbaserte og økonomiske virkemidler. Et kanskje like viktig formål med konsultasjonsordningen bør være å forbedre utformingen av lovbaserte og økonomiske virkemidler. Kommunesektoren bør kunne gi kompetente innspill til hvordan virkemidlene bør utformes slik at de blir mest mulig målrettet i forhold til det man ønsker å oppnå. Og ikke minst at negative konsekvenser for frihet i oppgaveløsningen, andre tjenester og langsiktig utvikling av tjenestetilbudet begrenses.

4. KONSULTASJONSORDNINGEN I NORGE: GEVINST FOR BEGGE PARTER?

En konsultasjonsordning, med eller uten forpliktende avtaler, vil bare være opprettholdbar over tid dersom den gir gevinst for begge parter. Dersom én part kommer dårligere ut med konsultasjonsordningen enn uten, vil den ha all interesse av å tre ut av samarbeidet. Det er vårt inntrykk at entusiasmen for den norske konsultasjonsordningen er langt større i kommunesektoren enn i staten. Det var kommunesektoren som var den sterkeste pådriveren for å etablere konsultasjonsordningen og som nå ønsker å videreutvikle den i retning av mer forpliktelse. Det er vårt inntrykk at staten har vært noe mindre entusiastisk og mer tilbakeholden mht å gjøre konsultasjonsordningen mer forpliktende. At entusiasmen for konsultasjonsordningen er større i kommunesektoren enn i staten har trolig sammenheng med at kommunesektoren oppfatter gevinstene som større.

4.1 Gevinster for kommunesektoren

I det følgende diskuterer vi de gevinster kommunesektoren kan oppnå gjennom en konsultasjonsordning. De mulige gevinstene for kommunesektoren har i noen grad sammenheng med at staten ikke er en enhetlig aktør, men at den består av flere aktører med til dels motstridende interesser. Vi vil derfor starte med å gi en beskrivelse av beslutningsprosessen på statlig nivå.¹

Det er hensiktsmessig å skille mellom tre typer av aktører på statlig nivå, ”sektor-entusiaster”, ”makroentusiaster” og ”samordningsentusiaster”. Disse aktørene har ulikt syn på utformingen av det økonomiske opplegget for kommunesektoren. Makroentusiastene (Finansdepartementet og finanskomitéen) er først og fremst opptatt av inntektsrammen, det vil si å tilpasse kommuneopplegget til det generelle finanspolitiske opplegget. Sektorentusiastene (fagdepartementene og tilhørende komitéer i Stortinget) ønsker størst mulig aktivitet på sine respektive ansvarsområder; barnehagesektoren, utdanningssektoren, omsorgssektoren, kultursektoren, etc. Dette kan de oppnå gjennom øremerking, lovbestemte minstestandarder og nye reformer på sine områder. Samordningsentusiastene (Kommunal- og regionaldepartementet og kommunalkomitéen) prøver å sikre samsvar mellom rammer og oppgaver. En annen

¹ Beskrivelsen bygger på Borge, L.-E. (2000): Forholdet mellom staten og kommunesektoren: Er konsultasjoner veien å gå? Sosialøkonomen 54(4), 17-21 og 31.

samordningsoppgave er å hindre at ”sektorentusiastene” uthuler rammefinansieringen gjennom øremerking og minstestandarder som til dels motvirker hverandre.

Fra kommunesektorens synsvinkel ville det vært ønskelig at samordningsentusiastene fikk fullt gjennomslag på statlig nivå. Men rimeligvis vil også makroentusiastene og sektorentusiastene ha et visst gjennomslag, og fra kommunesektorens synsvinkel bidrar dette til for mye øremerking og lovregulering, manglende samsvar mellom inntektsrammer og oppgaver, og underfinansiering av nye reformer.

Konsultasjonsordningen kan betraktes som en samordningsprosess i den forstand at inntektsutviklingen i kommunesektoren ses i sammenheng med nye oppgaver, reformer og demografisk utvikling. Samordningsentusiastenes rolle i den statlige budsjettprosessen blir styrket, noe som kan bidra til mindre øremerking og lovregulering, og større samsvar mellom rammer og oppgaver. Dette vil være til fordel for kommunesektoren.

Videre er konsultasjonsordningen et forum som gir kommunesektoren mulighet til å rette fokus mot forhold som trekker i retning av merkostnader og mindreinntekter. Merkostnader kan være knyttet til kostnadsutvikling (deflatoren), demografisk utvikling og underfinansiering av reformer, mens skattesvikt og usikkerhet i skatteprognosene er eksempel på mindreinntekter. Underfinansiering av pågående reformer er også et tema som kan tas opp i konsultasjonene. Staten har på sin side interesse av å fokusere på forhold som trekker i retning av lavere utgifter. Dette kan være lavere renteutgifter eller uutnyttet potensial for effektivisering. Det er likevel grunn til å tro at kommunesektoren har størst fordel på dette punkt. De ulike merkostnader er mer konkrete og lettere å dokumentere enn henvisninger til at det kan realiseres gevinster gjennom mer effektiv utnyttelse av eksisterende ressurser.

Ett av formålene med konsultasjonsordningen er å etablere en felles forståelse for hva som kan realiseres innenfor gitte inntektsrammer, men endrer ikke det forhold at det er staten som bestemmer inntektsrammene. Konsultasjonene kan imidlertid ha en indirekte effekt på inntektsrammene ved at det blir økt fokus på merutgifter, mindreinntekter og økonomisk balanse. Og konsultasjonsprosessen kan på denne måten bidra til å forsterke inntrykket av at eventuelle mangler ved tjenestetilbudet og økonomisk ubalanse først og fremst er et resultat av svak inntektsutvikling, og dermed et statlig ansvar. Det kan ikke utelukkes at

konsultasjonsordningen, gjennom slike mekanismer, på lengre sikt kan bidra til en bedre inntektsutvikling for kommunesektoren.

4.2 Gevinster for staten

De forhold som medfører gevinster for kommunesektoren vil også påvirke staten, enten positivt eller negativt. Det er altså ikke slik at det som er gevinst for kommunesektoren nødvendigvis er en ulempe for staten. Trolig vil styrking av ”samordningsentusiastene” og bedre koordinering på statlig nivå også være en fordel for staten. På lang sikt vil det være en ulempe for staten dersom det ikke er samsvar mellom inntektsrammer og oppgaver. Mulighetene for gjenvalg blir svekket dersom kommunesektoren ikke makter å levere så gode tjenester som regjeringen har lovet velgerne. Videre vil det for staten samlet sett være en fordel å unngå ”inflasjon” i øremerking og lovregulering. Ved å begrense unødig øremerking og lovregulering bidrar man til at den nødvendige øremerking og lovregulering får sterkere effekt.

De øvrige gevinster for kommunesektoren diskutert i kapittel 4.1 vil imidlertid innebære et tap for staten. For staten er det en ulempe at det blir større fokus på merutgifter, mindreinntekter og underfinansiering av reformer, og mindre fokus på omstilling og effektivisering i kommunesektoren. At dette på lang sikt kan presse inntektsrammene opp er heller ikke et ønskelig scenario fra statens side.

4.3 Hva mer kan kommunesektoren tilby?

Det er vår vurdering at statens gevinst ved en konsultasjonsordning først og fremst er bidraget til bedre samordning på statlig nivå, men at det også er mulige ulemper knyttet til sterkere fokus på merutgifter og mindreinntekter, svakere fokus på effektivisering og et langsiktig press på inntektsrammene. Det er grunn til å spørre om gevinsten er stor nok til at staten ser seg tjent med en videreutvikling av konsultasjonsordningen i retning av mer forpliktelse. Dette leder til spørsmålet om hva kommunesektoren eventuelt kan tilby for å gjøre konsultasjonsordningen mer attraktiv for staten.

Danmark er kanskje det landet som har de mest forpliktende forhandlinger mellom staten og kommunesektoren. Gjennom årene har det lokale skattenivået vært det sentrale temaet i forhandlingene og kommunesektorens sterkeste forhandlingskort. Kommunesektoren tilbyr seg å levere en bestemt gjennomsnittlig utvikling i skattenivået, ofte formulert som at det

gjennomsnittlige skattenivået ikke skal øke. Det er opplagt viktig for staten å ha en viss styring med utviklingen i det lokale skattenivået. For eksempel vil et vedtak om å redusere statsskatten som et ledd i å redusere det samlede skattetrykket være lite effektivt dersom det motvirkes av kommunale skatteøkninger. I Norge har staten allerede full kontroll med det kommunale og fylkeskommunale skattenivået (i hvert fall i inntekts- og formuesbeskatningen), og trenger ikke konsultere med kommunesektoren for å styre utviklingen. En kan si at det sentraliserte finansieringssystemet i Norge reduserer statens behov for en konsultasjonsordning. Så hva kan kommunesektoren tilby innefor et sentralisert finansieringssystem som det norske? Vi tror kommunesektoren kan tilby noe når det gjelder utvikling og prioritering av tjenester, samt gjennomføring av reformer. Før vi utdyper dette nærmere, gjøres det kort rede for hvordan tjenestetilbud og reformer håndteres innenfor dagens konsultasjonsordning.

Tjenestetilbud og reformer i dagens konsultasjonsordning

Innunder konsultasjonsordningen finnes det allerede i dag ulike typer avtaler som omhandler tjenestetilbud og reformer. Fellesdokumentet, som avgis i forbindelse med det 4. og siste konsultasjonsmøtet, fokuserer i hovedsak på de overordnede rammene for kommunesektorens virksomhet. Dokumentet gir en beskrivelse av inntektsutviklingen, merutgifter knyttet til demografisk utvikling, reformer, etc. Deretter etableres en felles forståelse av de økonomiske rammebetingelsene, eller partene blir enige om å være uenige. Fellesdokumentet har i liten grad trukket opp målsettinger for utviklingen i tjenestetilbudet.

Det meste av dialogen knyttet til utviklingen i tjenestetilbudet og kostnadsberegning av reformer foregår bilateralt mellom enkeltdepartementer og KS. Den bilaterale dialogen er i liten grad synlig for omverdenen, blant annet fordi referater ikke offentliggjøres, men den betraktes likevel som en del av konsultasjonsordningen. Flere departementer har faste møter med KS i løpet av året og i tillegg avholdes det ad hoc møter. Tema for møtene er ulike enkeltsaker og oppfølging av bilaterale avtaler. Det er inngått i alt 11 bilaterale avtaler om velferdstjenester, samhandling og samfunnsutvikling. Enkeltsakene er i noen grad også tema i konsultasjonsmøtene.

De bilaterale avtalene er nærmere vurdert av en arbeidsgruppe som avga rapport til det 2. konsultasjonsmøtet i 2008. Arbeidsgruppen framhever at avtalene er relevante og gode alternativer i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren og at de kan ha hatt

positive effekter for kvalitet og effektiv ressursbruk. Imidlertid har avtalene i liten grad kommet i stedet for lovbaserte virkemidler og øremerking, og det er en utfordring å ivareta samordningsperspektivet med et stort antall bilaterale avtaler.

Kommunesektoren og KS er også involvert i kostnadsberegning av reformer. En arbeidsgruppe som avga rapport om kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren (til det 4. konsultasjonsmøtet 2006) konkluderte med at konsultasjonsordningen i vesentlig grad har bidratt til at kontakten mellom departementene og KS er blitt tettere og samarbeidet bedre. Arbeidsgruppen foreslo et fast system med faste rutiner for involvering av KS i kostnadsberegningene. Modellen ble innført i 2007 og innebærer at kostnadsberegningene håndteres i bilaterale dialoger utenfor selve konsultasjonsmøtene etter at de er meldt opp. Det gis imidlertid en statusrapportering til det 4. konsultasjonsmøtet.

Utvikling og prioritering av tjenestetilbudet

Den sentrale begrunnelsen for å utnytte konsultasjonsordningen i forbindelse med utvikling og prioritering av tjenestetilbudet er at alternative styringsvirkemidler, øremerkede tilskudd og lov- og regelverk, har klare ulemper (se diskusjonen i kapittel 3). Både øremerking og lovregulering kan gi utilsiktede konsekvenser for andre tjenester. Videre kan detaljstyring gjennom lov- og regelverk blokkere gode lokale løsninger og øremerkede tilskudd kan svekke de langsiktige insentivene til utvikling av tjenestetilbudet. Innenfor en konsultasjonsordning kan det inngås avtaler om utvikling og prioritering av tjenestetilbudet, mens finansieringen tas over de frie inntektene. Kommunesektoren må påta seg ansvaret for å sikre at uttrykte prioriteringer følges opp. Videre må måloppnåelsen være et sentralt tema i styringsdialogen de påfølgende år.

I dagens konsultasjonsordning er målsettinger om utviklingen i tjenestetilbudet i hovedsak beskrevet i bilaterale avtaler mellom enkeltdepartementer og KS. Slike avtaler kan være et godt virkemiddel for å bidra til høy kvalitet og effektiv ressursbruk innen de enkelte tjenesteområder. Men det er et potensielt problem at de bilaterale avtalene svekker samordningsperspektivet, som konsultasjonsordningen skulle styrke. Det kan gå ”inflasjon” i bilaterale avtaler på samme måte som i øremerking og lovregulering – alle vil ha avtaler for å sikre ressurser til sin sektor. Sektorovergripende prioriteringer kan ikke styres gjennom bilaterale avtaler. Etter vårt skjønn bør de bilaterale avtalene balanseres ved at prioritering mellom tjenesteområder blir et viktigere tema i konsultasjonsmøtene. Siktemålet må være at

fellesdokumentet inneholder målsettinger for utviklingen av tjenestetilbudet på sentrale områder.

Nasjonale reformer

Kommunesektoren har ansvar for viktige velferdstjenester hvor også nasjonale myndigheter har sterke interesser knyttet til tjenestenes omfang, innhold og utvikling. Og nasjonale myndigheter tar ofte initiativ til reformer, og større satsinger, og legger til rette for at disse kan gjennomføres i den enkelte kommune. Eksempler på slike reformer og satsinger er Reform -94 for videregående opplæring, Reform -97 for grunnskolen, handlingsplanen for eldreomsorg, opptrappingsplanen for psykiatri, barnehagereformen og kunnskapsløftet for grunnskolen.

Inntektssystemutvalget (NOU 2005: 18) konkluderte med at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og lovbaserte virkemidler. Eksempler på dette er Reform -94, Reform -97 og kunnskapsløftet. Argumentet er at rammefinansiering legger til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger, samtidig som lovbaserte virkemidler sikrer lokal prioritering av reformen.

Vi tror konsultasjonsordningen kan bidra til bedre gjennomføring av reformer og satsinger, kanskje særlig i tilfeller hvor det ikke er hensiktsmessig og/eller ønskelig å benytte lovbaserte virkemidler. Mål om utbygging av tjenesten kan da avtales innenfor konsultasjonsordningen samtidig som utbyggingen finansieres over de frie inntektene. Selv om slike avtaler er et mykere virkemiddel enn lovregulering og ikke er bindende for den enkelte kommune, kan de i noen grad ha samme effekt som lovbaserte virkemidler. Det forutsetter imidlertid at KS tar ansvar for å påse at målsettingene følges opp i kommunene. Finansieringen kan da i større grad baseres på rammefinansiering. Men fordi avtaler er et mykere virkemiddel enn lovreguleringer, kan det være nødvendig med et visst innslag av øremerkede tilskudd.

Dersom konsultasjonsordningen skal kunne bidra til bedre gjennomføring av reformer, må kommunesektoren spille en mer aktiv rolle enn i dag. I dag er kommunesektoren i hovedsak involvert i kostnadsberegninger. Kostnadsberegning av reformer er viktig for å sikre et godt beslutningsgrunnlag, men betyr at kommunesektoren lett havner i en posisjon hvor det viktigste er å argumentere for at staten har undervurdert kostnadene ved nye reformer. Det er viktig at kommunesektoren i tillegg spiller en mer konstruktiv rolle ved å komme med innspill

til hvordan reformer kan gjennomføres på en enklere og billigere måte. Er det mulig å modifisere statlige reformforslag slik at de blir billigere uten at det går på bekostning av innholdet? Hvordan bør lovreguleringer og øremerkede tilskudd utformes for i størst mulig grad å begrense uheldige effekter knyttet til frihet i oppgaveløsning, utilsiktede konsekvenser for andre tjenester og langsiktige insentiver til utvikling av velferdstilbudet? Kommunesektoren bør ha viktig sektorkunnskap og et sektorovergripende perspektiv som i større grad kan utnyttes på en konstruktiv måte i gjennomføringen av reformer. Selv om kommunesektoren og KS i en viss utstrekning bidrar på denne måten allerede i dag, både i konsultasjonsmøtene og i bilateral kontakt med enkeltdepartementer, er det vår klare oppfatning at de bør kunne bidra enda mer. Hvor tidlig kommunesektoren kan involveres i utformingen av reformer vil i noen grad begrenses av at statsbudsjettprosessen er basert på budsjettfortrolighet og at staten ikke kan gi fortrolig informasjon til KS.

5. ER FORPLIKTENDE AVTALER REALISTISK I NORGE?

Vi har foran skissert hvordan kommunesektoren kan bidra til at konsultasjonsordningen også gir større gevinster for staten, først og fremst knyttet til styring av kommunenes prioriteringer og gjennomføring av reformer. Dette forutsetter en mer forpliktende konsultasjonsordning hvor KS aktivt arbeider for at kommunene skal følge opp de prioriteringer og reformer som det er oppnådd enighet om. Men er forpliktende avtaler mellom staten og kommunesektoren realistisk i Norge? Vi tror forpliktende avtaler kan være en utfordring både på kommunalt og statlig nivå.

For kommunesektoren vil mer forpliktelse bety at KS inngår en avtale på vegne av medlemmene (kommuner og fylkeskommuner). Det man typisk ser for seg er at avtalene er knyttet til den ”gjennomsnittlige” utviklingen, og ikke utviklingen i den enkelte kommune. Dette er en vesentlig fordel i forhold til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold, men skaper også et gratispassasjerproblem. Nettopp fordi avtalene gjelder på aggregert nivå, er det fristende for den enkelte kommune å overlate til de andre å sørge for at avtalen blir gjennomført. Det vil være en betydelig utfordring for KS å håndtere dette. KS må spille en koordinerende rolle hvor de har jevnlig kontakt med kommunene for å følge utviklingen på de prioriterte områder. Og det vil fort oppstå situasjoner hvor KS i det minste må utøve et ”mildt press” på enkeltkommuner, kanskje først og fremst større kommuner som betyr mye for den gjennomsnittlige utviklingen.

Det er ingen tradisjon i Norge for at KS forplikter kommunene, og dermed begrenser deres handlefrihet, på denne måten. For at et slikt system skal fungere må kommunene oppfatte avtalene på annen måte enn statlige lovreguleringer som de i større grad er juridisk forpliktet til å følge opp. Avtalene må ha en legitimitet som kompenserer for fraværet av juridisk forpliktelse. Det betyr videre at KS må sørge for at de avtaler som inngås har god forankring blant medlemmene, slik at de føler en ”moralsk” forpliktelse til å følge dem opp. Trolig må lokalpolitikkerne trekkes sterkere inn i forkant av konsultasjonsmøtene mellom staten og KS. Endelig må det påpekes at mer forpliktelse forutsetter en betydelig grad av enighet kommunene imellom. Med svært sprikende oppfatninger i kommunene blir det vanskelig for KS å inngå avtaler som har tilstrekkelig legitimitet.

På statlig nivå vil mer forpliktende konsultasjoner bety at regjeringen inngår avtaler på vegne av stortinget. Dersom stortinget fatter vedtak som bryter med avtalen, er det ikke noe poeng med forpliktende konsultasjoner. Dette kan være en utfordring i Norge hvor det er tradisjon for mindretallsregjeringer, og hvor deler av opposisjonen forhandler med regjeringen for å etablere et flertall for statsbudsjettet. Kommuneopplegget har som regel vært et sentralt element i slike forhandlinger.

Forpliktende konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren i Norge forutsetter at det, på samme måte som i Danmark, etableres en praksis eller norm for at opposisjonen stemmer for det kommuneopplegg som er forhandlet fram mellom regjeringen og KS. Etablering av en slik norm vil være vanskeligere i et land som ofte har mindretallsregjeringer, og hvor det (nesten) alltid er slik at opposisjonen går inn for et mer ekspansivt kommuneopplegg enn regjeringen. KS kan bidra til etablering av en slik norm ved å opptre som en aktiv støttespiller for regjeringen og be stortinget respektere den avtale som er inngått. På kort sikt vil det bety at KS sier nei til økte inntektsrammer.

Diskusjonen over viser at det er betydelige utfordringer knyttet til etablering av forpliktende konsultasjoner, og at det forutsetter avklaring av forholdet mellom KS og kommunene og forholdet mellom regjering og storting. En mer forpliktende konsultasjonsordning er ikke noe som kan vedtas. Den må snarere utvikles over tid ved at partene gradvis opparbeider større tillit til hverandre. En slik utvikling vil bare finne sted dersom begge parter er tjent med mer forpliktelse. Videre må det etableres en forståelse av at avtalene har karakter av å være ”gentlemen’s agreements”, ikke juridisk bindende avtaler. Og det må utvises raushet når måloppnåelsen vurderes. Hovedfokus må ikke være på avtalebrudd, som sannsynligvis vil være regelen snarere enn unntaket, men på hva som er oppnådd i forhold til en situasjon uten forpliktende avtaler.

6. BARNEHAGEREFORMEN: ET EKSEMPEL

Et flertall på Stortinget bestående av Ap, FrP, SV og SP inngikk i juni 2002 en avtale om barnehagepolitikken. Avtalens siktepunkt var å realisere full barnehagedekning, lav og regulert foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager. Regjeringen ble bedt om å komme tilbake med en egen sak om barnehagepolitikken, basert på barnehageavtalen og senere innstillinger fra Familie-, kultur- og administrasjonskomitéen.

Våren 2003 ble det inngått et bredt forlik på Stortinget om de framtidige rammebetingelsene for barnehagepolitikken. Sentrale elementer i forliket var målsettingene om full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling, likeverdig behandling av kommunale og private barnehager i forhold til offentlig tilskudd, mangfold og kvalitet. Forliket presiserte at gjennomføringen av barnehagereformen skulle fullfinansieres gjennom statlige tilskudd.

For å realisere målsettingen om full barnehagedekning i løpet av 2005 ble det innført flere virkemidler for å øke utbyggingstakten, blant annet et investeringstilskudd for nye barnehageplasser og utbyggingsplikt for kommunene. Maksimalpris for foreldrebetalingen skulle gjennomføres i to trinn. Første trinn i maksimalprisen (2500 kroner per måned) ble innført fra 1. mai 2004, og andre trinn (1500 kroner i 2002 pris- og kostnadsnivå) skulle innføres fra 1. august 2005.

I årene etter barnehageforliket har det vært en storstilt utbygging av nye barnehageplasser. Målsettingen om full barnehagedekning er imidlertid kraftig forsinket, men forventes å bli innfridd i 2009 da det innføres en lovfestet rett til barnehageplass. Andre trinn i maksimalprisen er heller ikke innført, noe som har blitt begrunnet med at målsettingen om full barnehagedekning ikke er nådd.

Barnehagereformen har resultert i et svært komplisert og uoversiktlig finansieringssystem for barnehagene. Den viktigste årsaken til dette er prinsippet om at reformen skulle fullfinansieres gjennom statlige tilskudd. Det gjaldt ikke bare for kommunesektoren som helhet, men også for den enkelte kommune. Det var da nødvendig å ta utgangspunkt i historisk kostnadsnivå og foreldrebetaling, forhold som varierte mye kommunene imellom. I tillegg til drifts- og investeringstilskudd, ble det etablert et skjønnstilskudd basert på detaljert informasjon om kostnadsnivå og foreldrebetaling i den enkelte kommune. Dette finansieringssystemet har

vanskeliggjort overgang til rammefinansiering av barnehagene (som stadig er blitt utsatt) og har belønnet kommuner hvor barnehagesektoren var dårlig utbygd ved starten av reformen (sinkene).

Konsultasjonsordningen ble i liten eller ingen grad utnyttet i forbindelse med barnehage-reformen. Det kan ha sammenheng med at ordningen på det tidspunkt enda var i utvikling og ikke ble betraktet som et instrument som kunne utnyttes i gjennomføring av reformen. I så fall må den følgende diskusjonen forstås som hva som kunne vært oppnådd med en velfungerende konsultasjonsordning.

Barnehagereformen er atypisk ved at den kom i stand på en utradisjonell måte. Avtalen sommeren 2002 ble inngått mellom samtlige opposisjonspartier i Stortinget uten at regjeringen var involvert. På den ene siden la dette til rette for at kommunesektoren og KS kunne involveres på et tidlig stadium siden reformen på det tidspunkt ikke var en del av statsbudsjettprosessen. Det var mye for KS å ta tak i uten at det var behov for fortrolig informasjon fra staten. Problemet var at opposisjonen ikke bare samlet seg om målsettinger knyttet til full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling og likebehandling mellom kommunale og private barnehager, men også til hvilke virkemidler som skulle benyttes for å nå målene. Selv om valget av virkemidler ikke var basert på utredninger om hva som var hensiktsmessig virkemiddelbruk for å nå målene, gikk det fort prestisje i virkemidlene når avtalen ble utsatt for kritikk.

Reformen kom inn på et riktigere spor gjennom forliket våren 2003, som også involverte regjeringspartiene. Det ble da klargjort at kommunene fortsatt skulle ha et finansieringsansvar for barnehagene og at barnehagene skulle legges inn i rammefinansieringen når full utbygging var nådd. Finansieringsopplegget inneholdt imidlertid et skjønnstilskudd som virker svært kompliserende, og som i tillegg belønnet kommuner som ikke hadde prioritert barnehage-utbygging.

Et første spørsmål er hvorvidt konsultasjonsordningen kunne bidratt til et enklere og bedre finansieringssystem. Når en skal besvare dette spørsmålet, er det viktig å være klar over at det i denne saken er betydelig interessekonflikt kommunene imellom. Kommunene som tidligere hadde prioritert barnehager lavt hadde interesse av skjønnstilskudd, investeringstilskudd og rammetilskudd. De som hadde prioritert barnehager høyt hadde interesse av øremerkede

driftstilskudd. Det er godt mulig at kommunesektoren kunne samlet seg om at skjønnspotten skulle vært mindre og at interessene til kommuner med lav dekningsgrad bedre kunne ivaretas gjennom et større investeringstilskudd. Det ville utvilsomt bidratt til et enklere og mer oversiktlig finansieringsopplegg.

Det neste spørsmålet er om større innflytelse for kommunesektoren kunne bidratt til større innslag av rammefinansiering i utbyggingsfasen. Her vil det være motstridende interesser mellom kommuner med høy dekningsgrad (som har interesse av øremerket driftstilskudd) og kommuner med lav dekningsgrad (som har interesse av rammefinansiering). Statlige sektorinteresser vil imidlertid være skeptiske til rammefinansiering fordi det gir svakere insentiver til utbygging. Et mulig kompromiss kunne være større vekt på rammefinansiering samtidig som man i konsultasjonsprosessen satte klare utbyggingsmål som ble tett overvåket.

Men selv med klare utbyggingsmål ville det vært betydelig usikkerhet knyttet til utbyggings-takten så lenge konsultasjonsordningen ikke innebærer noen forpliktelse. En kan derfor argumentere for at større innslag av rammefinansiering ville vært vanskelig uten en mer forpliktende konsultasjonsordning eller bruk av lovbaserte virkemidler. Lovregulering kunne være annonsering av rett til barnehageplass på et gitt framtidig tidspunkt med sanksjoner for kommuner som ikke nådde full dekning. Alternativt kunne rettighetsfestingen tas mer gradvis. For eksempel først for 3-5 åringer, deretter 2-åringer og til slutt 1-åringer.

Vi tror denne diskusjonen om barnehagereformen og konsultasjonsprosessen illustrerer noen mer generelle poenger. Det første poenget er kommunesektoren må kunne ”tale med en stemme” selv om ulike kommuner har motstridende interesser. Et enklere finansieringsopplegg med mer rammefinansiering vil bare være mulig dersom kommunesektoren gir slipp på prinsippet om at reformer skal være fullfinansiert i den enkelte kommune og aksepterer at ”sinkene” kommer noe dårligere ut. For det andre må kommunesektoren akseptere at mindre øremerking i mange tilfeller må kompenseres med andre styringsvirkemidler, enten forpliktende avtaler innenfor konsultasjonsordningen og/eller rettighetsfesting, for å sikre gjennomføring av reformen. Staten må på sin side invitere til dialog før alle sider ved reformen er bestemt, slik at kommunesektorens medinnflytelse blir reell. Dette vil ikke være uproblematisk for det enkelte departement som mister noe styring med ”sin” reform. På den andre siden vil også departementene være tjent med at utforming og gjennomføring kan bli bedre ved at også kommunesektoren får et eierforhold til reformene.

Den bilaterale avtale som etter hvert ble inngått mellom Kunnskapsdepartementet og KS i 2006 er i denne sammenheng ikke noe eksempel til etterfølgelse. Avtalen kom først i stand etter at sterkere styringsmidler var etablert. Den ble ikke en erstatning for sterkere styringsvirkemidler, men snarere et tillegg til øremerking og lovregulering.

Publikasjonsliste SØF

05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Bjarne Strøm Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skoleresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften – En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo

01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo
08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper

SØF-rapport nr. 05/09

04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler – baselinerapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
02/05	Evaluerings av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik