



Vegard Hole og Marit Gjelsvik

**Rammevilkår for kommunenes
økonomistyring 1970-2005**

En politisk-økonomisk kalender for
kommunesektoren i Norge

Innhold

1. Innledning	3
1.1 Om arbeidet.....	3
1.2 Utviklingen fram mot 1970.....	3
1.3 Kommunesektorens økonomiske rammevilkår i 1970.....	4
2 Endringer i økonomiske rammevilkår for kommunesektoren 1970-2005	5
2.1 Finansiering av kommunesektoren.....	6
2.2 Reformen i kommunesektoren.....	15
2.3 Kommunenes tilgang på kreditt	27
Referanser	30
Vedlegg: Tabell som viser kommunal og fylkeskommunal maksimalskattøre 1970-2005	35

1. Innledning*

Dette notatet er del av prosjektet ”Kommunesektorens plass og adferd i makroøkonomien”, som er utført på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund.

Notatet søker å gi en oversikt over beslutninger som kan ha påvirket kommunesektorens økonomiske aktivitet i perioden 1970-2005. Lovendringer og reformer beskrives, og deres isolerte effekt er forsøkt identifisert.

Et eksempel er sykehusreformen i 2002. Det året ble sykehussektoren overtatt av staten, og fylkeskommunenes aktivitet sank til det halve. For å kunne tolke statistikk over aktiviteten i kommunesektoren vil en oversikt over slike hendelser være til hjelp.

På samme måte som i nasjonalregnskapet behandles *kommunene* og *fylkeskommunene* i stor grad samlet i dette notatet og betegnes da som *kommunesektoren* eller som *kommuneforvaltningen*.

1.1 Om arbeidet

Kommunesektorens økonomiske spillerom er i stor grad lovregulert, og en del av arbeidet med dette notatet har derfor vært å se på endringer i lover og forskrifter som påvirker kommunene.

Sentrale myndigheter påvirker også kommunenes økonomiske aktivitet gjennom statsbudsjettet, der man vedtar omfanget på de samlede overføringene, fastsetter andelen av inntektsskatten som går til kommunene og har muligheten til å øremerke midler til konkrete aktiviteter. Det har dermed også vært viktig å se på utviklingen i slike overføringer og vedtak i dette notatet.

Feltet som er forsøkt dekt er stort, og det er fare for at enkelte hendelser av betydning er oversett. Historiske oversikter har blitt benyttet for å unngå dette i så stor grad som mulig, og to publikasjoner har vært særlig nyttige: Statistisk sentralbyrås årlige politisk-økonomiske kalender for årene fram til 1999¹ og NOU 2000:22 sin oversikt over endringer i oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. For å holde notatet på et rimelig oversiktlig nivå er samtidig enkelte små hendelser bevisst blitt utelatt.

1.2 Utviklingen fram mot 1970

Eidsvoldsmennene beholdt det danske eneveldes system med direkte styring av regionene, men i 1837 ble formannskapslovene vedtatt og det kommunale selvstyre innført. Der ble det lovfestet at innbyggere med stemmerett, gjennom sine valgte representanter, skulle ha så vel kontrollerende myndighet som beslutnings- og bevilgningsrett når det gjaldt kommunale saker. Disse beslutningene ble samtidig underlagt en ganske streng statlig kontroll. Amtmannen kunne kreve ny behandling av alle vedtak gjort i kommunale saker og hadde dermed utsettende vetorett på alle kommunale vedtak. Denne retten ble omgjort til å kunne kjenne vedtak ugyldige når de var ulovlige, først i bykommunene fra 1921 og deretter også i landskommunene fra 1954 da by- og landkommune fikk felles lovgivning (Bernt et al., 2002).

Ved slutten av 20-årene og i begynnelsen av 30-årene opplevde kommunene, og landet for øvrig, en økonomisk krise. Dette skapte totalt økonomisk sammenbrudd i flere kommuner, og en serie kriselover ble vedtatt. Disse lovene ble i hovedsak videreført som vanlig rett i 1938 og innebar økt

* Vi takker Eilev S. Jansen, Audun Langørgen, Dag Kolsrud og Roger Bjørnstad for god veiledning og gode innspill, Ole Kristian Rogndokken i det interkommunale selskapet ”Innlandet revisjon” for å ha delt sine erfaringer fra jobbing med kommuneøkonomi siden 1973 og Stortingets arkivtjeneste for god hjelp og fri tilgang.

¹ Samlet i Drzwi (2005).

statlig kontroll- og godkjenningsmyndighet overfor kommunenes økonomiske forvaltning (Bernt et al., 2002).

Med formannskapslovene i 1837 etablerte man også "amtsformannskap" som bestod av ordførerne i fylket. Dette hadde en svært begrenset funksjon, men fikk økt betydning etter at man i 1882 etablerte "amtsutvalg" som var mer handlekraftige. Ideen var fortsatt at fylkeskommunene skulle være et samarbeidsorgan. I 1961 gikk fylkestinget over til å bli valgt av kommunestyrene i fylkets kommuner og i 1974 ble det vedtatt direkte valg til fylkestinget. I 1961 ble byene innlemmet i fylkeskommunene og i 1972 ble Bergen innlemmet i Hordaland fylke. Fram til 1977 ble fylkeskommunens utgifter dekket ved at kommunene delte dem seg i mellom ved å betale "repartisjonsskatt" til fylkeskommunen, men deretter har fylkeskommunene fått en egen "fylkesskatt" (Bernt et al., 2002).

Kommunesektoren har vokst som økonomisk aktør i Norge de siste 150 årene. I 1865 utgjorde kommunesektorens inntekter 2,3 prosent av samlet BNP i Norge, i 1900 utgjorde den 3,7 prosent, i 1939 utgjorde den 9,3 prosent og i 1970 utgjorde den 9,9 prosent. Samtidig har skatteinntekt utgjort en stadig mindre andel av sektorens inntekter og statlige overføringer har blitt stadig viktigere. I 1865 var det ingen statlige overføringer, i 1900 utgjorde statlige overføringer 9,8 prosent av sektorens inntekter, i 1939 utgjorde de 23,3 prosent og i 1970 utgjorde de 22,8 prosent.²

1.3 Kommunesektorens økonomiske rammevilkår i 1970³

I 1970 var kommunesektoren regulert gjennom Kommune-loven av 12. nov 1954 og Fylkeskommune-loven av 16. juni 1961 og av en rekke særlover, for eksempel Folkeskoleloven av 1959. Kommune-loven⁴ påla kommunene å ha balanse i sine årlige budsjetter. Dersom man likevel fikk underskudd i regnskapet, måtte dette dekkes inn med neste budsjett. Fylkesmannen kunne gi fullmakt til å dekke inn underskuddet over flere år under "rent særlige forhold". Et positivt netto driftsresultat på regnskapet kunne avsettes til senere bruk, men var bundet til kapitalformål, med mindre det ble avsatt til et "skattereguleringsfond". Slike skattereguleringsfond ga i teorien rom for fleksibel planlegging av driftsutgifter over tid, men var i følge Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) lite brukt "bl.a. som følge av de detaljerte bestemmelser om etablering og bruk av fondet som loven inneholder". Inntekter fra salg av obligasjoner, eiendommer eller verdipapirer kunne ikke benyttes til å finansiere driftsutgifter.

Kommunene hadde mulighet til å ta opp lån til formål av "varig verdi", til "rentable formål"⁵, til konvertering av eldre gjeld og til lånefond. I det første tilfellet var maksimal avdragstid 20 år og i det andre 40 år. For konvertering av gjeld og lånefond var det finansieringsformålet som bestemte maksimal avdragstid. Man kunne også ta opp likviditetslån, men dette måtte være tilbakebetalt i løpet av regnskapsåret.

Fylkesmannen var pålagt å kontrollere lovligheten ved alle vedtak gjort av kommunestyret. Dermed kunne budsjettvedtak bli kjent ugyldige hvis budsjettet ikke gikk i balanse eller ikke dekket inn tidligere underskudd. Visse vedtak, som for eksempel låneopptak, var ikke gyldige før de var godkjent av fylkesmannen. Lån i statsbankene var unntatt slik godkjenning, men statsbankene hadde innført en praksis om å innhente uttalelse fra fylkesmannen (for lån til kommunene) eller departementet (for fylkeskommunene) før lån ble innvilget (Ot.prp. 42, 1991-92, s. 177).

² Tallene 1865 til 1939 er hentet fra NOU 2003:9. Kommunesektorens andel av BNP i 1970 er hentet fra Statistisk sentralbyrås Nasjonalregnskap og statsoverføringenes andel sektorens inntekter i 1970 er fra St.meld. nr. 1 (1972-73).

³ Dette kapitlet baserer seg i hovedsak på Ot.prp. nr. 42 (1991-92) supplert med detaljer fra Hammer (1971). Situasjonen innen de ulike tjenesteområdene som faller under kommunesektoren er beskrevet i kapittel 2 etter hvert som endringer inntreffer.

⁴ Økonomilovgivningen i Kommune-loven og i Fylkeskommune-loven var lik på de fleste punkter. Her beskrives bare kommune-loven.

⁵ Det vil si formål som man kan forvente selv vil gi inntekter som kan finansiere utgiftene til renter og avdrag. Eksempler er elektrisitetsverk, sporveisanlegg og skogbruk (Hammer 1971).

Det var i 1970 ingen lovpålagt langtidsbudsjettering for kommunesektoren, selv om kommunene hadde vært pålagt å utarbeide såkalte generalplaner⁶ siden 1966. Hovedformålet var å sikre koordinering av planleggingen av kommunens ulike oppgaver, for å sikre at kommunene fikk kontroll over lokalisering og avgrensning av tettbebyggelse, samt å samordne den fysiske og den økonomiske planleggingen. Innen 1970 var det få kommuner som hadde en slik plan på plass. I oktober 1971 var planer under utarbeidelse i 385 kommuner, men bare 11 hadde sendt ferdige planer til godkjenning hos departementet.⁷

Kommunesektoren hadde ulike inntektskilder: inntekts- og formuesskatt fra personer og selskaper i kommunen, eiendomsskatt og andre inntekter fra kraftproduksjon, gebyrinntekter, øremerkede overføringer fra staten til bestemte tjenester samt skatteutjevningssmidler. Det siste ble bevilget av Stortinget og finansiert over det statlige Skattefordelingsfondet. Overføringene ble gitt til kommuner med lav skatteinngang. Skatteutjevningssmidlene utgjorde 27,0 prosent av samlede overføringer fra staten og 6,0 prosent av kommunesektorens samlede inntekter i 1970 og var den eneste overføringen fra staten som ikke var øremerket.⁸ Fram til 1977 var fylkeskommunene finansiert ved at kommunene ”spileiset” på aktivitetene gjennom deres betaling av *repartisjonsskatt*. I tillegg mottok også fylkeskommunene øremerkede overføringer fra staten.

I 1970 var eiendomsskatten en ren kommunal skatt som var obligatorisk i bykommuner og som det i herredskommuner var opp til kommunestyrene å innføre.⁹ Skattesatsene kunne variere mellom 2 og 7 promille i bykommunene og mellom 0 og 9 promille i herredskommunene. I bykommunene var det også slik at eiendom drevet som gårdsbruk hadde maksimalskattesats på 4 promille. By- og herredskommunene hadde fra 1960 mulighet til å benytte hverandres eiendomsskattregelverk på klart avgrensede områder innen egen kommune (NOU 1996:20). Skattegrunnlaget har hele tiden vært eiendommenes takst, men det har vært en langvarig praksis å legge en andel av antatt omsetningsverdi til grunn for skatt (NOU 1997:8). Eiendomsskatten var en av kommunesektorens mindre inntektskilder og i 1973 bidro den med 1,3 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Den var likevel en viktig inntektskilde for enkelte kraftkommuner.¹⁰

2 Endringer i økonomiske rammevilkår for kommunesektoren 1970-2005

Her følger en politisk-økonomisk kalender for kommunesektoren i perioden fra 1970 til 2005. Hendelsene er beskrevet kronologisk, og omtalene legger størst vekt på de hendelsene som har påvirket kommunesektorens økonomiske situasjon sterkest. I så stor grad som mulig er det gjort rede for hvordan og i hvilket omfang endringene har påvirket sektoren.

Hendelsene er delt inn i tre kategorier. I avsnitt 2.1 omtales finansieringen av kommunesektoren. Denne delen omfatter endringer i inntektsgrunnlaget, regelverk i forhold til skatter og avgifter samt lover som regulerer kommunesektorens bruk av midler. Deretter omtales reformer knyttet til tjenestetilbud i kapittel 2.2. Dette omfatter ansvarsreformer der offentlige oppgaver har blitt flyttet mellom forvaltningsnivå, handlingsplaner der Stortinget har bevilget ekstra midler til spesifikke sektorer innen kommuneforvaltningen samt lovbestemmelser om minstestandarder eller nye oppgaver for kommunesektoren. Til slutt, i kapittel 2.3, omtales endringer i kommunesektorens

⁶ Bygningsloven av 18. juni 1965.

⁷ NOU 1977:1.

⁸ Tall fra St.meld. nr. 85 (1974-75).

⁹ Eiendomsskatt ble fram til 1976 regulert av Landsskatteloven og byskatteloven av 18. august 1911, som med virkning fra 1964 ble endret slik at eiendomsskatt til fylket på faste eiendommer falt bort. Skatten ble dermed en ren kommunal skatt.

¹⁰ Samlet eiendomsskatt gjengitt i NOU 1996:20, målt i forhold til egne tall for kommunesektorens inntekter de samme årene.

rammebetingelser som har påvirket deres mulighet til å ta opp lån og til å planlegge økonomien over en lengre tidshorison.

2.1 Finansiering av kommunesektoren

1970

- Det blir innført en egen *fellesskatt* som skal finansiere økte utgifter til *skatteutjevningstilskudd* til kommunene. Inntektene fra fellesskatten gikk til å styrke finansieringen av *Skattefordelingsfondet*, og det var dette fondet som ble belastet med Stortingets bevilgninger til skatteutjevning. Den umiddelbare bakgrunnen var at mens man fra 1953-54 hadde benyttet skatteutjevning for å løfte kommuner med lav skatteinngang opp på et visst minimumsnivå, ga man i 1970 også tilskudd fra Skattefordelingsfondet ut fra andre hensyn: kompensasjon for innføring av merverdiavgift, annen skatteomlegging, ny sykehuslov og noen mindre poster (St.prp. nr. 152, 1972-73). Den nye fellesskatten ble beregnet på samme grunnlag som inntektsskatten til kommunene, og i 1970 ble den satt til 3 prosent. Fra 1973 ble den senket til 1,7 prosent, samtidig som maksimalskattøren for kommunene ble hevet fra 20 til 21,3 slik at det samlede skattetrykket forble uforandret. Stortinget fordelte bevilgninger fra Skattefordelingsfondet til fylkene, mens fylkesutvalgene avgjorde fordelingen mellom kommunene. I 1970 var overføringene fra Skattefordelingsfondet til kommunesektoren på 717 millioner kroner, og utgjorde dermed 6,0 prosent av deres samlede inntekter.¹¹

1972

- Nye forskrifter for regnskapsføring i kommunene trer i kraft (Økonomisk utsyn over året 1972).

1976

- Ny lov om eiendomsskatt til kommunene trer i kraft.¹² Med den nye lovens ikrafttredelse gjaldt samme eiendomsskattelov for alle landets kommuner. Skatten kan bare skrives ut til ”områder som helt eller delvis er utbygd på byvis” og til diverse næringsvirksomheter, ”verk og bruk”, i andre områder. Mens det fram til 1976 hadde vært obligatorisk for bykommuner å ha eiendomsskatt, kan nå alle kommuner selv velge om de ønsker å skrive ut eiendomsskatt. Dersom eiendomsskatt skrives ut, må skattesatsen være mellom 2 og 7 promille. For gård- og skogbruk er maksimalskattesatsen 4 promille. Reglene har siden 1976 ligget uforandret. Fra 2007 skal begrensningene på hvilke områder som kan underlegges skatt fjernes.

I 1973 utgjorde eiendomsskatten 1,3 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Andelen var nærmest uforandret fram til 1983, så lovendringen i 1976 ser ikke ut til å ha hatt direkte innvirkning på eiendomsskatt som inntektskilde for kommunene. Deretter har eiendomsskatten vokst gradvis og var i 1994 oppe i 1,9 prosent.¹³ I 2003 var andelen nede i 1,5 prosent. Det er i hovedsak i kraftkommuner at eiendomsskatten er en betydelig inntektskilde. En offentlig utredning fra 1992¹⁴ beregnet at eiendomsskatt fra kraftkommuner utgjør mellom 35 og 40 prosent av samlet eiendomsskatt.

1977

- Direkte inntektsskatt til *fylkeskommunen* innføres. Dette innebærer at en bestemt andel, *skattøren*, av skattegrunnlaget går direkte til fylkeskommunene. Denne skattøren fastsettes over

¹¹ Tall fra St.meld. nr. 85 (1974-75).

¹² Lov av 6. juni 1975 nr 29 trer i kraft og erstatter lov av 18. august 1911 om landskatt og byskatt samt lov av 4. mars 1960 om tillegg til lands- og byskattelovene.

¹³ Samlet eiendomsskatt gjengitt i NOU 1996:20, målt i forhold til SSBs tall for kommunesektorens inntekter de samme årene.

¹⁴ NOU 1992:34.

statsbudsjettet. Før dette betalte de enkelte kommunene repartisjonsskatt som samlet finansierte fylkeskommunens aktivitet.

Innføringen av direkte fylkesskatt kom som en følge av at fylkeskommunene gikk fra å være en form for hjelpeorgan og samarbeidsorgan til å bli et selvstendig beslutningsorgan. Dette ble formelt iverksatt gjennom innføringen av direkte valg til fylkeskommunen i 1975. (NOU 1990:13) Da fylkesskatten ble innført ønsket man ikke at det skulle bidra til å endre det samlede skattetrykket. Konsekvensen ble derfor at kommunenes direkte skattøre ble redusert for å kompensere for fylkesskatten (se figur s. 15). Man vedtok også å lovfeste at summen av maksimumssatsene på inntektsskatt til kommunene og fylkeskommunene og til skattefordelingsfondet ikke måtte overstige 23 prosent.¹⁵ Mens maksimalskattøren til kommunene i 1976 var satt til 22 prosent, ble den i 1977 satt til 14 prosent, samtidig som fylkeskattøren ble satt til 8 prosent (Statistisk sentralbyrå 1982).

1979

- Elektrisitetsavgift innføres. Dette bidrar til den store økningen på 9,6 prosent i gebyrinntektene i forhold til 1978 samtidig som kommunens samlede inntekter bare øker med 4,8 prosent. På tross av at gebyrinntektene i 1979 bare utgjorde 14 prosent av kommunesektorens samlede inntekter, stod de for 27 prosent av veksten i sektorens inntekter fra 1978 til 1979¹⁶. På utgiftssiden slo avgiften ut i økte utgifter for kommunesektoren til indirekte skatter (Økonomisk utsyn over året 1979).

1980

- Innføring av rammetilskuddsordning for helseinstitusjoner. Refusjon av en gitt andel av driftsutgiftene ("kurpengerefusjonene") erstattes av rammetilskudd fra folketrygden til fylkeskommunene. Rammetilskuddet utgjør folketrygdens samlede dekning av utgifter til behandling i helseinstitusjoner, enten behandlingen foregår i kommunale, statlige eller private institusjoner. Ved rammetilskuddsordningen blir det fylkeskommunenes ansvar å foreta en fordeling mellom de ulike typer helseinstitusjoner.

Resultatet var 9,5 prosent økte overføringer fra stat til kommunesektor i 1980 sammenlignet med 1979 (Økonomisk utsyn over året 1980). Se ytterligere omtale for år 1980 i kapittel 2.2 Reformen i kommunesektoren.

1986

- Nytt system for statlige overføringer til kommunesektoren trer i kraft etter vedtak i Odelstinget 13. mai 1985.¹⁷ I det nye *inntektssystemet* ble 50 av de øremerkede tilskuddene erstattet med et rammetilskudd.

Formålet var å gi større handlefrihet til kommuner og fylkeskommuner og gi disse bedre oversikt over inntektsforholdet deres. Det var ventet at det nye systemet ville gi mer effektiv ressursbruk. Det nye systemet var basert på bruk av sektortilskudd og generelt tilskudd. Kostnadsnøkklene for de ulike sektortilskuddene bestemte fordelingen av midlene mellom kommunene. De ble basert på objektive kriterier som for eksempel antall innbyggere i ulike aldersgrupper, godkjent årstimetall i grunnskolen og antall sosialhjelpstilfeller. Tilskuddene skulle kunne disponeres fritt uten øremerking eller bindinger fra statens side. Det var dermed slik at selv om kommunene fikk en vekst i sektortilskuddet til grunnskoleundervisning, så var de ikke bundet til å bruke denne inntektsveksten på denne sektoren. Midlene var helt frie, og sektorinndelingen var bare ment å ha en signaleffekt (NOU 2005:18). Systemet omfattet statlige tilskudd til driftsformål inklusive skatteutjevningstilskudd på til sammen 30 milliarder kroner. Dette tilsvarte ca. 1/3 av

¹⁵ Inst. O. nr. 52 (1975-76).

¹⁶ Egne beregninger basert på nasjonalregnskapstall, variablene RD040 og VXZ040 som i Boug et al. (2002).

¹⁷ Se Ot.prp. nr. 48 (1984-85) for Regjeringens forslag.

kommuneforvaltningens inntekter (Økonomisk utsyn over året 1986). Før 1986 var overføringssystemet basert på øremerkede tilskudd over de ulike fagdepartementenes budsjetter (NOU 2005:18).

1988

- Regnskapsføringsendringer av pasientbetalinger ved sykehjem i kommunene gir 29 prosent økte gebyrinntekter. Før fikk man direkte trekk i pensjon som så ble overført til sykehjemmene, mens man fra og med 1988 fikk hele pensjonen utbetalt og måtte betale egenandelen selv (Økonomisk utsyn over året 1988).

1990

- Ny ordning for skattetrekk av pensjoner og trygd ga 0,5 milliarder kroner lavere skatteinntekter til kommunene i 1990 pga. forskyvinger av innbetalinger (Økonomisk utsyn over året 1990).

1991

- Innføring av stykkprisfinansiering innen helse i Hordaland og Nordland, ny betalingsrutine innen helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) og adgang for egenbetaling for hjemmesykepleie bidrar til sterk økning i gebyrinntektene (Økonomisk utsyn over året 1991). Gebyrinntektene økte med 11 prosent samtidig som inntektene totalt økte med 8 prosent. Dermed utgjorde veksten i gebyrinntektene 20 prosent av veksten i inntekter samtidig som de bare utgjorde 16 prosent av de samlede inntektene.¹⁸

1993

- Ny kommunelov trer i kraft. De fleste endringene gjelder beslutningsstrukturen i kommunene, men noen endringer påvirker økonomiforvaltningen:

- Kommunale langtidsbudsjett lovfestes. Kommunene og fylkeskommunene hadde ingen plikt til å utarbeide slike budsjett før 1993, selv om mange gjorde det i kommuneplanene og fylkeskommuneplanene de var pålagt å lage i henhold til plan- og bygningsloven. Nå skulle slike rullerende langtidsbudsjetter "legges til grunn" for de årlige budsjettene, og de fikk dermed en mer sentral rolle (Bernt et al., 2002).

- Det blir nå lovfestet at det "kan avsettes midler til bruk i senere budsjettår" i § 46 nr. 7. Disse avsetningene kan skje både til framtidige kapitalutgifter og driftsutgifter. Øremerking av et fondsopplegg ble bestemt å ikke gi noen rettslig forpliktelse, begrunnet med hensynet til handlefriheten for det til enhver tid eksisterende politiske flertall. Før 1993 var et positivt netto driftsresultat på regnskapet som ble avsatt til senere bruk, bundet til å brukes til kapitalformål, med mindre det ble avsatt til et "skattereguleringsfond" (daværende kommunelov § 50 /fylkeskommunelov § 47). Slike skattereguleringsfond ga i teorien rom for fleksibel planlegging av driftsutgifter over tid, men var i følge Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) lite brukt "bl.a. som følge av de detaljerte bestemmelser om etablering og bruk av fondet som loven inneholder." I forarbeidet til den nye kommuneloven ble det vektlagt at en slik binding samsvarte dårlig med målet om at kommunene må gis anledning til å se ressursbruken over flere år og ikke bare i et ett-årsperspektiv (NOU 1990:13, s. 244).

1994

- Sektortilskuddene til kommunesektorene slås sammen til et utgiftsutjevnende tilskudd.¹⁹ Fra 1986 har kommunesektoren fått sine frie midler dels som utgiftsutjevnende tilskudd til ulike sektorer og dels som et generelt inntektsutjevnende tilskudd.

¹⁸ Egne beregninger basert på nasjonalregnskapstall.

¹⁹ St.meld. nr. 23 (1992-93).

Sektorinndelingen har imidlertid bare hatt en signaleffekt, og har ikke innebåret noen bindinger på kommunenes bruk av pengene. Som en forenkling ble disse slått sammen med virkning fra Statsbudsjettet for 1994. Kostnadsnøklerne for de ulike sektorene som bestemte fordelingen av tilskuddene blir nå slått sammen til en felles kostnadsnøkkel.

1997

- Omfattende endringer i måten staten overfører midler til kommunesektoren trer i kraft. Stortinget vedtok i 1996 regjeringens konkrete forslag til endringer i St. prp. nr. 55 (1995-96). Det gjennomføres en full revisjon av kostnadsnøklerne som bestemmer fordelingen av det utgiftsutjevneende tilskuddet. Det blir også innført en revisjon av inntektsutjevningen. Fra og med 1986 hadde kommunene blitt kompensert 100 prosent av differansen mellom deres skatteinntekt per innbygger og et visst referansenivå. Fra og med 1997 blir kommunene kompensert med 90 prosent av differansen mellom egen skatt og et referansenivå på 110 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt i landet. Videre blir kommuner med skatteinntekter over 140 prosent av landsgjennomsnittet trukket 50 prosent av det overskytende beløpet. Fylkeskommuner kompenseres med 90 prosent av differansen mellom egen skatt og et referansenivå på 120 prosent. Det blir ikke innført noen trekkordning for fylkeskommuner med høye inntekter.

Endringene i overføringsmidlene skjer med basis i anbefalingene fra inntektssystemutvalget kalt Rattsø I etter lederen slik de kommer fram i NOU 1996:1 ”Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner”. Revisjonen av kostnadsnøklerne hadde ikke store fordelingsvirkninger. Omleggingen av inntektsutjevningen som helhet, derimot, medførte relativt store fordelingsvirkninger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Som en kompensasjon innførte man et regionaltilskudd og et ekstraordnært skjønnstilskudd som ble fordelt utenfor inntektsutjevningen (NOU 2005:18).

Endringer i beskatning av kraftforetak trer i kraft.²⁰ Endringen innebærer likebehandling av offentlig eide og privat eide kraftforetak. Prosentligning av offentlig eide kraftforetak opphører, slik at alle kraftforetak blir regnskapslignet. Samtidig innføres kommunal og fylkeskommunal ”naturressursskatt” som beregnes som et bestemt beløp per kWh. Det ble også gjort enkelte endringer i takseringsprinsippene for den kommunale eiendomsskatten på kraftverk.

I forarbeidet til endringene ble det gjort beregninger som tilsa at regelendringene ville gi en økt skatteinntang på 545 millioner 1995-kroner til kommunene og 135 millioner 1995-kroner til fylkeskommunene. Dermed beregnet man at skatteinntektene fra kraftverk ville øke med 34 og 64 prosent for hhv. kommuner og fylkeskommuner. Økte skatteinntekter for kommuner og fylkeskommuner motsvares dels av økt skatt på kraftselskapene og dels av lavere skatteinntekter til staten (NOU 1997:8).

1999

- Selskapsskatten blir en ren statlig skatt. Tidligere har man i statsbudsjettet vedtatt en viss andel av denne skatten på selskapers overskudd som har gått til kommunene. Med virkning fra inntektsåret 1998, og siden selskapsskatten betales etterskuddsvis, med budsjettvirkning fra 1999, blir dette en ren statlig skatt. Visse formuesskatter fra upersonlige skatteyttere blir også rene statlige skatter. Samlet gir dette et inntektsbortfall til kommunene på 6 milliarder kroner som kompenseres gjennom økt kommunalt skattøre på inntektsskatten (St.prp. nr. 1, 1998-99).

Dette ble gjort i tråd med anbefalingene fra Rattsø II-utvalget lagt fram i februar 1997.²¹ Hovedbudskapet fra ekspertutvalget er at kommunene skal få beholde mer av inntektsskatten og at avhengigheten av statlige overføringer dermed skal reduseres. Utvalget foreslår at både

²⁰ Foreslått av regjeringen gjennom Ot.prp. nr. 23 (1995-96), i stor grad basert på NOU 1992:34. Vedtatt i Stortinget våren 1996 med virkning fra 1997, jf. Inst. O. nr. 62 (1995-96).

²¹ NOU 1997:8.

selskapsskatten og formuesskatten avvikles som finansieringsgrunnlag for kommunene og fylkeskommunene, og i stedet tilfaller staten i sin helhet. Begrunnelsen er blant annet at skatten er konjunkturavhengig og lite forutsigbar. I 2005 gjeninnføres selskapsskatten som kommunal skatt, men med en litt annen modell. Se omtale av 2005 nedenfor.

2000

- Mens man tidligere gjennomførte inntektsutjevningen mellom kommunene basert på informasjon fra to år tidligere, blir dette fra og med 2000 basert på informasjon fra inneværende år. Slik løpende inntektsutjevning innebærer at det inntektsutjevningstilskuddet til hver enkelt kommune og fylkeskommune blir beregnet fortløpende gjennom budsjettåret etter hvert som skatteinngangen for de ulike månedene foreligger. Dermed blir en kommune som får en uventet skattesvikt som kvalifiserer til økt inntektsutjevning, kompensert i samme år (NOU 2005:18).

2001

- En revidering av kommuneloven trer i kraft.²² Dette får flere konsekvenser for økonomiforvaltningen i kommunene:

- Kommunene blir stilt friere til å bruke finansielle verktøy i driften. Bestemmelsen i opprinnelige §46 nr. 3 om at kommunene til enhver tid måtte ha tilstrekkelige midler til å dekke utgiftene etter hvert som de påløpte, ble strøket. Samtidig innførte man en ny paragraf §52 om finansforvaltningen, der det blant annet står at kommunen må forvalte sine midler ”uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko” (Bernt et al., 2002, s. 514).²³

- Det blir mulig å bruke inntekter fra salg av fast eiendom eller større kapitalgjenstander til å dekke løpende driftsutgifter. Fram til 2001 var dette eksplisitt forbudt i § 48 nr. 2 som nå ble strøket. Begrunnelsen fra departementet var at noe av slike salgsinntekter er avkastning og bør kunne brukes til drift, og at dette er vanskelig å skille fra den delen av salgssummen som gjelder selve kapitalen som kommunen opprinnelig skjøt inn (Bernt et al., 2002).

- Den fireårige økonomiplanen som kommunene ble pålagt i 1993, nedtones. Setningen om at den skal ”legges til grunn” for det årlige budsjettarbeidet strykes. Finansdepartementet gikk i sin høring mot dette, og Bernt (2002) bemerker på s. 523: ”Det er ikke umiddelbart innlysende hvilken funksjon planen er ment å ha når den ikke lenger har noen slik rettsvirkning i forhold til planleggingsprosessen (...)”.

- Bare kommuner som budsjetterer med underskudd eller som holder på å dekke inn tidligere underskudd blir nå underlagt kontroll og godkjenning av fylkesmannen. For fylkeskommunen er det Kommunal- og regionaldepartementet som står for kontrollen. Tidligere var alle kommuner og fylkeskommuner underlagt slik kontroll og godkjenning.²⁴ De kommunene som nå er underlagt slik kontroll blir oppført i det nyetablerte ”Register om betinget godkjenning og kontroll” (ROBEK). Kommuner skal selv varsle om de faller inn under kriteriet for å bli underlagt slik kontroll, men staten kan også selv ta initiativ til å undersøke dette. Alle kommuner må fortsatt sende sine vedtak til fylkesmannen til orientering, noe som sikrer god oversikt.

²² Endringsforslagene ble lagt fram i Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) og behandlet av Stortingets kommunalkomité i Inst. O. nr. 82 (1999-2000). Lovendringene ble vedtatt i Stortinget 7. juli 2000. Det omfattende forskriftsverket som knytter seg til lovbestemmelsene ble også revidert, deriblant forskrift om årsbudsjettet. Nå gjelder forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjettet (for kommuner og fylkeskommuner), fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet.

²³ Finansforvaltningen er nærmere regulert gjennom forskrift 5. mars 2001 nr. 299.

²⁴ For kommunene gikk det fram i både kommuneloven av 1954 og 1992 at budsjett måtte legalitetskontrolleres og vedtak om lån og garantistillelse måtte godkjennes. For fylkeskommunene var det ikke noe krav om legalitetskontroll av budsjettvedtak, men også de måtte få vedtak om lån og garantistillelse godkjent. Gjennom ny kommunelov i 1992 gjaldt de samme reglene for fylkeskommunene som for kommunene, og fylkeskommunenes budsjetter ble dermed underlagt legalitetskontroll av departementet.

- Regler for lån og nedbetaling blir endret. Se nærmere omtale for år 2001 i kapittel 2.3 Kommunenes tilgang på kreditt.

- Regjeringen ønsker å øke skatteinntektens andel av kommunenes inntekter fra 44 prosent til opp mot 50 prosent ved å øke skattøren som går til kommunene og redusere rammeoverføringene over noen år (St.prp. nr. 62, 1999-2000).
- For å kompensere for inntektsreduksjon som følge av kommunesammenslåinger, innføres det et inndelingstilskudd (St.prp. nr. 62, 1999-2000).

2002

- Gradvis avvikling av det ekstraordinære skjønntilskuddet over perioden 2002-2006 trer i kraft. Dette tilskuddet ble etablert i 1997 som en kompensasjon for fordelingsvirkningene av det nye inntektssystemet som da ble innført (St.prp. nr. 62, 1999-2000).
- Ut i fra ønsket om å få en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene, skulle det nivået på skatteinntekt per innbygger som utløste trekkordningen i inntektssystemet gradvis reduseres fra 140 prosent av landsgjennomsnittet til 130 over perioden 2002-2006. Revidering av inntektssystemet fra og med 2005 gjør at denne overgangsfasen blir avbrutt. Se omtale av 2005 nedenfor.

2003

- I beregningen av utgiftsutjevning begynner man nå å benytte befolkningsopplysninger fra samme år i stedet for opplysninger fra ett til to år tilbake i tid. Siden 2003 har befolkningstall per 1. januar i budsjettåret blitt lagt til grunn for beregningen av innbyggertilskuddet i utgiftsutjevningen. Dermed er endelig innbyggertilskudd først kjent for kommunene i juni måned i budsjettåret.²⁵
- De største byene blir tildelt et midlertidig storbytilskudd som kompensasjon for antatte merutgifter innen rusområdet og psykiatrisektoren. Oslo mottok allerede et hovedstadstilskudd og fikk dermed ikke dette storbytilskuddet (NOU 2005:18).

2004

- Etter krav fra EFTAs overvåkingsorgan, ESA, må differensiert arbeidsgiveravgift avvikles for alle kommuner som har dette. Vedtaket gjelder ikke for kommuner i Nord-Troms og Finmark. Det innføres ordninger som skal kompensere tap fullt ut gjennom økte overføringer. Overgangsperioden er 2004-2007 (NOU 2005:18). I 2006 blir avgjørelsen hos ESA omgjort etter endringer i retningslinjer hos EFTA, med virkning fra 2007.
- Ny kostnadsnøkkel for utgifter til miljø- og landbruk trer i kraft, basert på St.prp. nr. 66 (2002-2003).
- Kostnadsnøkkel for sosialhjelp endres. Det blir blant annet innført et *urbanitetskriterium*. Dermed blir hovedstadstilskuddet og storbytilskuddet fra 2003 avviklet (NOU 2005:18).

2005

- En andel av selskapsskatten gjeninnføres som kommunal skatt. Modellen skiller seg imidlertid noe fra slik selskapsskatten var fram til avviklingen i 1998. For å sikre forutsigbarhet vil skatteinntekten være basert på skattegrunnlaget to år tidligere. Formålet med gjeninnføringen var å gi økte insentiver til lokal næringsutvikling, og intensjonen var at denne reformen ikke skulle påvirke kommunesektorens samlede frie inntekter (St.prp. nr. 64, 2003-2004). I 2005 og 2006

²⁵ Beregningen av Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet baseres fortsatt på befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret (NOU 2005:18).

gjennomføres kommunal selskapsskatt ved hjelp av "skattesimuleringsmodellen", der inntekten blir tilført kommunene som en overføring over rammebevilgningene fra staten. Fra 2007 vil den såkalte "skattefondsmodellen" anvendes og selskapsskatten vil være en ren kommunal skatt. I 2005 var overføringen som skulle simulere selskapsskatten budsjettert å skulle være på rundt 5,5 milliarder kroner og utgjøre i underkant av 2,5 prosent av kommunenes samlede inntekter (St.meld. nr. 1, 2004-2005).

- Inntektsutjevningen legges om.²⁶ Fra og med 1997 hadde kommunene blitt kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og et referansenivå som var satt til 110 prosent av landsgjennomsnittet. Det var også en trekkordning for kommuner med skatteinntekt over 134 prosent av landsgjennomsnittet. Fra og med 2005 blir kommunene tilført eller trukket 55 prosent av avviket mellom deres skatteinntekt per innbygger og landsgjennomsnittet. For å skjerme kommuner med lav skatteinntekt ble det innført en tilleggskompensasjon på 35 prosent av dette avviket til kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Fylkeskommuner blir kompensert for 90 prosent av avviket mellom deres skatteinntekt per innbygger og et referansenivå på 120 prosent av landsgjennomsnittet. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter (NOU 2005:18).

²⁶ Foreslått i St.prp. nr. 64 (2003-2004).

Kommunesektoren - en del av statens finanspolitikk

Kommunalforvaltningen står for en stor del av den økonomiske aktiviteten i Norge. Utviklingen i aktiviteten i kommunene er derfor viktig for konjunkturutviklingen generelt.

Figur 1 viser kommunesektorens andel av totale lønnskostnader, bruttoproduktet i kommunesektoren som andel av BNP i Fastlands-Norge og kommunesektorens investeringer som andel av totale investeringer i Norge. De siste årene har kommunesektoren stått for om lag 17 prosent av de samlede lønnsutgiftene. Før sykehusene ble overført til staten sto sektoren for rundt 21 prosent av utgiftene. Bruttoproduktet i kommunesektoren som andel av BNP sank tilsvarende fra knapt 13 prosent før 2002 til vel 11 prosent etter skiftet. Figuren viser også at kommunale investeringer har beholdt en stabil andel av samlede investeringer gjennom hele perioden.



På tross av at kommunene selv rår over sine økonomiske disposisjoner, har staten hatt direkte innflytelse på mellom 83 og 88 prosent av kommuneforvaltningens totale inntektsramme gjennom fastsettelse av den kommunale skattøren og statsbudsjettet. Kommunene kan selv bestemme størrelsen på gebyrinntektene.

Den totale inntektsrammen fordeler seg på frie inntekter, gebyrinntekter og øremerkede tilskudd, i tillegg til eventuelle momskompensasjoner og andre inntekter som for eksempel utbytte fra kraftselskap. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd og disse kan kommunen selv bestemme bruken av. Øremerkede tilskudd kommer i tillegg til de frie inntektene og skal brukes på bestemte deler av kommunesektorens drift. Gebyrinntektene skal ikke overstige kostnadene ved produksjon av tjenesten. Kommunesektoren kan altså ikke profitere på sin produksjon av tjenester.

I Statsbudsjettet setter veksten i samlede inntekter for kommunesektoren den ytre rammen for kommuneøkonomien. Innenfor dette settes en ramme for de frie inntektene. Når forventede skatteinntekter er trukket fra disse frie inntektene står man igjen med rammetilskuddet.

Tabeller som den nedenfor, hentet fra Statsbudsjettet for 2005, er dermed sentrale i den politiske diskusjonen rundt kommuneøkonomien.

Tabell 1: Overslag over inntekter for kommunesektoren i 2005.
Mill. 2005-kr og endring i prosent frå 2004.

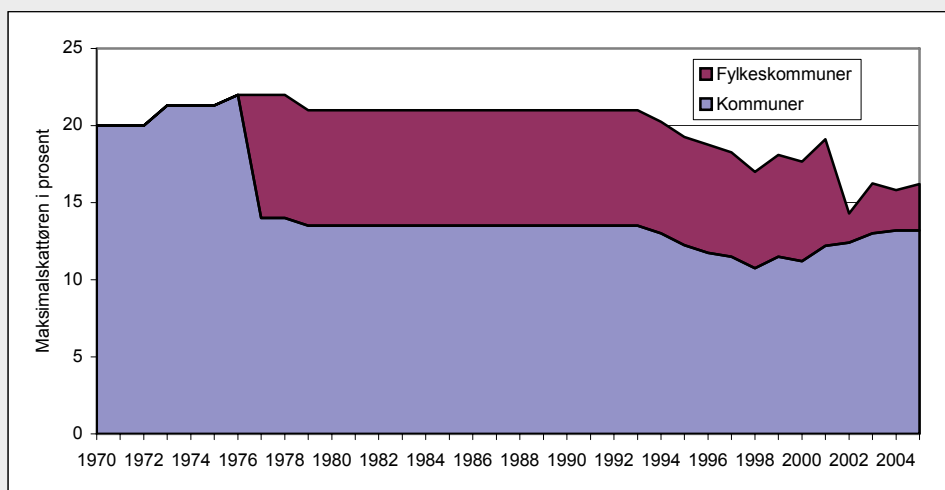
	2005	Endr. i pst. frå 2004
Skatteinntekter	106 780	4,5
Av dette:		
– skatt på inntekt og formue	102 750	4,6
– andre skattar	4 030	4,1
Rammetilskot ekskl. selskapsskatt	41 161	-7,6
Selskapsskatt ³	5 486	
Frie inntekter	153 427	4,6
Øyremerkte tilskot	22 998	8,8
Gebyr	32 686	3,7
Momskompensasjon	11 506	–
Andre inntekter	3 895	3,3
Samla inntekter	224 512	5,8

Kilde: St.meld. nr. 1 (2004-2005)

Ettersom kommunene og fylkeskommunene i hele perioden vi ser på har vært pålagt å ha balanse i budsjettene, innebærer en slik kontroll med inntektene også i stor grad en relativt direkte kontroll med utgiftene til drift. Siden de årlige finansieringsutgiftene må dekkes over driftsbudsjettet gir dette også staten en kontroll med investeringsvolumet (Rattsø, 1989). I tillegg har Stortingets vedtak om statsbankenes utlånsrammer gitt en mer direkte mulighet til å regulere kommunenes lånevolum fram til liberaliseringen av kredittmarkedet på 1980-tallet. Borge og Rattsø (1997) finner i en analyse utført på data fra 1900-1990 at økonomiske oppgangstider, som reflekteres gjennom økt inflasjon, har en negativ effekt på veksten i kommunesektoren. Alt annet likt hevder de at sentrale myndigheter i denne perioden gjennomgående brukte kommunesektorens aktivitet som et verktøy i en Keynesiansk stabiliseringspolitikk.

Stortinget fastsetter maksimalskattesatsen kommunene og fylkeskommunene kan ta hvert enkelt år.¹ Siden så å si alle kommuner har benyttet seg av maksimalsatsen siden 1969² har det vært en direkte sammenheng mellom denne og kommunesektorens forventede skatteinntekter i året som kommer. Figur 2 nedenfor viser hvordan satsene for inntektsskatt har endret seg i perioden 1970-2005. Legg merke til at kommunesektorens samlede maksimalskattesats ikke ble dramatisk påvirket av at direkte fylkesskatt ble innført i 1977.

Figur 2: Kommunesektorens maksimalskattesats på alminnelig inntekt fra personlige skatteyttere 1970-2005.
Fordelt på primærkommuner og fylkeskommuner



Kilde: Statistisk sentralbyrå (1982), Statistisk sentralbyrå (1994), Kommunal- og regionaldepartementet (2006)

¹ Skatteloven, nr. 14 av 26. mars 1999, §15-2 første ledd.

² Så å si alle kommuner har benyttet seg av maksimalsatsen siden 1969 (SSB 1982:2) og absolutt alle siden 1979 (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

³ I 2005 gjeninnførte man den kommunale selskapsskatten. Som en overgangsordning fikk kommunene denne inntekten som en overføring fra staten.

2.2 Reformen i kommunesektoren

1970

- Ny sykehuslov trer i kraft. Sykehusene hadde i løpet av 60-årene blitt en stadig større utgift for fylkeskommunene. Mens sykestrygden ("kurlpengene") dekket 75 prosent av samlede driftsutgifter i 1959, var dette nede i 65 prosent i 1965 (Hansen, 2001). Før denne loven ble vedtatt 19. juni 1969 var det ingen lov som fastla nivået på disse refusjonene, og litt ulike sedvane hadde etablert seg innen ulike deler av spesialhelsetjenesten (Ot.prp. nr. 36 1967-68). I den nye loven slås det fast at folketrygden skal dekke 75 prosent av sykehusenes driftsutgifter per pasient, med planlagt økning til 85 prosent (vedtaket om økning ble omgjort i 1972 som følge av store utgiftsøkninger).
- Nytt er også at nå kan renter og avdrag av $\frac{3}{4}$ av anleggskapitalen føres som driftsutgifter. Kommunesektoren kompenseres for den netto utgiftsøkningen nyordningen medførte (Økonomisk utsyn over året 1970). Flere fylkeskommuner hadde siste halvdel av 60-tallet utsatt planlagte sykehusutbygginger i påvente av en slik ordning, som i 1963 ble foreslått av Sykehusordningskomiteen. I tråd med forutsetningene til den nye fylkeskommuneloven i 1964, tok fylkeskommunene gradvis over ansvaret for landets sykehus. Mens fylkeskommunene stod som eier av 18 prosent av landets sykehus i 1963, hadde dette økt til 78 prosent i 1970 (Hansen, 2001).
- I forbindelse med den nye sykehusloven ble også ansvaret for sykehjemmene, som hovedsakelig hadde ligget på kommunene, plassert på fylkeskommunene. Atten år senere, i 1988, ble ansvaret flyttet tilbake til kommunene. Sykehusloven danner også grunnlaget for etableringen av det fylkeskommunale helsevernet for psykisk utviklingshemmede – HVPU, med stor vekt på institusjonsomsorg. HVPU-etableringen falt sammen med en utflating av veksten i antall institusjonsplasser (Hatland et al., 1994).
- Ny merverdiavgiftslov trer i kraft. Dette gir kommunene økte utgifter ved kjøp av varer og tjenester. Sammen med andre endringer beregnet regjeringen at nettovirkningen for kommunene ville bli negativ. Ved innføringen av loven ble det forutsatt at denne negative nettovirkningen skulle kompenseres gjennom økte overføringer fra Skatteutjevningfondet og ved å øke maksimalskattøren med 1 prosent.²⁷ Etter budsjettbehandlingen fikk kommunesektoren en slik kompensasjon (Økonomisk utsyn over året 1970).

1971

- 1. juli: 9-årig grunnskole blir obligatorisk i alle kommuner.²⁸ Et overveiende flertall av kommunene hadde allerede i løpet av 1960-årene innført 9-årig grunnskole som en valgfri ordning etter Folkeskoleloven av 1959. Dermed ble ikke endringene som følge av loven av 1969 så store. I løpet av skoleåret 1974/75 var loven gjennomført i alle landets kommuner (Myhre, 1994).

1977

- Ny lov om finansiering av sykehussektoren trer i kraft. Siden 1970 hadde sykehusene fått refundert 75 prosent av driftsutgiftene per pasient fra folketrygden ("kurlpenger") mens resten ble finansiert av sykehusets eier - som oftest fylkeskommunen. Fra 1970 ble også $\frac{3}{4}$ av renter og avdrag på investeringer tatt med i beregningsgrunnlaget for kurlpengerefusjonen. Finansdepartementet argumenterte i St.meld. 8 (1974-75) for at den gjeldende ordningen kunne gi et fylke netto gevinst ved utbygging hvis man i regnskapet tar med de lokale økonomiske ringvirkningene av en utbygging og den økte skatteinngangen. De pekte også på uheldige insentivvirkninger der kommunesektoren sparte penger ved å la pasienter bli tatt hånd om av statlig finansiert helsevesen, mens kommunalt helsevesen ville vært billigere og mer adekvat.

²⁷ Ot.prp. nr. 17 (1968-69), Inst. O. XVII (1968-69) og St.prp. nr. 176 (1968-69).

²⁸ Lov om grunnskolen av 13. juni 1969 trer i kraft.

På denne bakgrunnen kom forslaget om ny finansiering i St.meld. 9 (1974-75). F.o.m.1977 blir refusjonen redusert til 50 prosent, samtidig som kommunenes tilskudd til folketrygden på 2,25 prosent av pensjonsgivende inntekt faller bort. Intensjonen var at kommunesektoren under ett verken skulle tape eller tjene på reformen. Likevel ble det ventet en nettogevinst på 212 millioner kroner i 1977 som etter hvert ville avta (Ot.prp. nr. 33 1975-76). Den nye loven åpnet også for at man senere kunne gå over til en ren rammefinansiering av sykehussektoren, noe som ble innført f.o.m. 1980.

1978

- Staten overtar ingeniørhøyskolene fra fylkeskommunene (NOU 2000:22).

1979

- Ansvar for beredskap mot akutt oljeforurensning flyttes fra stat til kommune (NOU 2000:22).
- Ansvar for fylkesvise samferdselskontorer flyttes fra stat til fylkeskommune (NOU 2000:22).

1980

- Ren rammefinansiering av sykehussektoren trer i kraft. Systemet med kurpengerefusjon til fylkeskommunene avvikles og erstattes med rammetilskudd til helsetjenesten i fylkeskommunene. Finansieringen av sykehusene baseres nå på mer objektive, fortrinnsvis demografiske, behovskriterier.

Konsekvensen ble at sykehusene på 1980-tallet fikk en betydelig lavere utgiftsvekst enn tilfellet hadde vært i de ekspansive 1970-årene (Hansen, 2001). Mens ressursveksten målt i faste priser i sykehussektoren i 1970-årene i gjennomsnitt lå på 7-8 prosent per år, var den i 1980-årene gjennomsnittlig 2-3 prosent per år (Barstad og Andersen, 1990).²⁹ Se omtale av den nye sykehusloven i 1977.

1981

- Fylkeskommunen overtar fordeling av transportsubsidier til lokale bil- og båtruter (Økonomisk utsyn over året 1981). Ansvaret overtas fra staten og midlene overføres som øremerkede midler. Overføringen innlemmes i inntektssystemet fra 1986 (NOU 2000:22).
- Fylkeskommunen overtar ansvar for trafikksikkerhetsarbeid fra staten (NOU 2000:22).
- Staten tar over kommunenes ansvar for støtte til enslige forsørgere (NOU 2000:22).

1982

- Kommunene blir engasjert i direkte mottak og bosetting av flyktninger framfor videre statlig utbygging. Staten beholder overordnet ansvar for feltet (NOU 2000:22).
- Fylkeskommunen overtar ansvar for ambulansetjenesten fra staten (NOU 2000:22).

1983

- Oppgaver knyttet til avfallshåndtering og avløp lovfestes (NOU 2000:22).

²⁹ Sitert i Hatland et al. (1994).

1984

- Loven om helsetjenesten i kommunene trer i kraft.³⁰ Den gir kommunene ansvar for tilbudet av primærhelsetjenester til befolkningen. Primærhelsetjenestene skal finansieres ved statlige rammetilskudd. Primærhelsetjenesten består av helsetjenester til pasienter utenom institusjon av bl.a. allmennpraktiserende leger, kommuneleger, fysioterapeuter, hjemmesykepleiere og helsesøstere. Fram til 1984 var den lokale helsetjenesten forankret i svært ulike forvaltningsnivå, basert på ”finansierings- og styringsordninger som til sammen utgjorde et komplekst, innviklet og nokså uoversiktig system” (Paulsen, 1986). Før 1984 ble allmennleger og fysioterapeuter dels finansiert gjennom de statlige fylkeshelsekontorene og dels gjennom refusjon fra folketrygden. Med virkning fra 1984 reduseres refusjonen fra folketrygden, fylkeshelsekontorenes tjenester blir kommunale, og finansieringen skal dekkes av kommunenes nye inntektspost: ”rammetilskudd til helsetjenesten i kommunene”.

Kommunene fikk økt aktivitetsnivå og økt fleksibilitet i budsjetteringen. En utvalgsundersøkelse gjennomført av Kommunenes Sentralforbund i 1985 viste at kommunene i gjennomsnitt brukte 458 kroner per innbygger til helseformål i 1983, og at dette økte til 699 kroner i 1984 og 767 kroner i 1985, målt i faste 1983-kroner. Undersøkelsen viste også at helseformål utgjorde 4,2 prosent av brutto driftsutgifter i kommunene i 1983, og økte til 6,3 prosent i 1984 og 7,1 prosent i 1985 (Paulsen, 1985).³¹ Med dette anslaget vil det si at i 2003-kroner utgjorde veksten innen helsesektoren 3,1 milliarder kroner av en samlet vekst i kommunenes brutto driftsutgifter på 4,6 milliarder kroner. Samtidig som kommunenes helserelaterte utgifter per innbygger økte med hele 50 prosent fra 1983 til 1984, var det i Stortingets budsjettvedtak om kommunehelsetjenesten lagt til grunn en økning på 10 prosent i statens utgifter til det som falt inn under kommunehelsetjenesten etter reformen.³² Mesteparten av veksten i utgifter til helsetjenester i kommunene kom med andre ord som følge av den nye ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Selv om lov om helsetjenesten i kommunene trådte i kraft fra 1. januar 1984 ble gjennomføringen utsatt tre måneder til 1. april. Dermed ble overgangen på statsbudsjettet spredt utover 1984 og 1985. Som en del av den samme reformen ble ansvaret for helsesøster/helsestasjon flyttet fra fylkeskommunene til kommunene.

1985

- Fylkeskommunen overtar ansvaret fra staten for dialysemaskiner og dialyseutstyr (NOU 2000:22).

1986

- Tilskudd til drift av folkebibliotek går fra å være et statlig til å bli et kommunalt ansvar (NOU 2000:22).
- Staten overtar helsefaghøgskolene fra fylkeskommunene (NOU 2000:22).
- Staten overtar ansvaret for mottak av asylsøkere fra kommunene. I 1982 hadde kommunene fått utvidet ansvar nettopp på dette området. Økning av antall asylsøkere medførte at regjeringen i 1986 på ny mente det var nødvendig med statlige mottak for asylsøkere. Kommunene skulle fortsatt ha det praktiske ansvaret for mottak og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag etter at bosettingen har funnet sted (NOU 2000:22).

³⁰ Først fremmet av Brundtland-regjeringen i Ot.prp. nr. 36 (1980-81), men det avtroppende Storting våren 1981 valgte å ikke behandle saken. Ny proposisjon lagt fram av Regjeringen Willoch: Ot.prp. 66 (1981-82). Stortinget sluttet seg til proposisjonen, jf. Inst. O. nr. 7 (1982-83). Den nye loven trådte i kraft i 1984. Finansieringsmåten ble vedtatt gjennom behandling av St.prp. nr. 72 (1982-83), og detaljene ble vedtatt gjennom St.prp. nr. 1 (1983-84).

³¹ Tall fra 1983 er regnskapstall, mens tall fra 1984 er basert på kommunenes salderte budsjetter og tall fra 1985 er basert på kommunenes budsjetterte utgifter.

³² St.prp. 72 (1982-83). Veksten er justert for den samme prisveksten Paulsen (1985) bruker, nemlig 6,2 prosent fra 1983 til 1984.

1987

- Tilskuddsordningen for lokale og regionale kulturbygg går fra å være et statlig til å bli et fylkeskommunalt ansvar (NOU 2000:22).

1988

- Sykehjem overført til kommunene fra fylkeskommunen. Regjeringen Willoch argumenterte i St.meld. nr. 68 (1984-85) for at de somatiske sykehjemmene burde være et kommunalt ansvar for å sikre sammenheng med andre kommunale tjenester overfor eldre, så som aldershjem, hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Stortinget sluttet seg til forslaget (NOU 2000:22).
- Ansvaret for transport av funksjonshemmede overtas fra kommunene til fylkeskommunene (NOU 2000:22).
- Staten overtar maritime høyskoler fra fylkeskommunene (NOU 2000:22).

1989

- Sterk økning i rammetilskuddet fra staten og flere ekstrabevilginger i løpet av året: tiltak mot ledighet beskrevet i St.prp. nr. 65 (1988-89) ga 2 milliarder kroner ("Arbeid for trygd"), mens tiltak for asylsøkere, ekstra plasser i videregående skoler, lønnsoppgjør og UFA-oppgjøret for lærerne ga 1,5 milliarder kroner.

Resultatet var at kommunenes inntekter økte med 4,0 prosent³³ fra 1988 til 1989. Samtidig ville staten hindre at kommunenes inntektsvekst var større enn prisøkningen og økte dermed kommunenes tilskudd til folketrygden slik at kommunenes overføringer tilbake til staten gikk opp med 34 prosent fra året før (Økonomisk utsyn over året 1990).

1990

- Flere kostbare tiltak settes i gang av staten:
 - tilleggsbevilgninger til eldreomsorg ("Eldremilliarden")
 - ekstra elevplasser i videregående skoler
 - kompensasjon for lønnsoppgjør for kommuneansatte
 - økt omfang av arbeidsmarkedstiltak

Samlet gir dette økte overføringer til kommunesektoren. Samtidig gikk overføringer fra kommune til stat ned. Resultatet var 10,3 prosent³⁴ økning i kommunenes samlede inntekter (Økonomisk utsyn over året 1990). Tilleggsbevilgningen til eldreomsorgen, eldremilliarden, utgjorde alene 0,8 prosent av kommunenes samlede utgifter og hele 12,7 prosent av lønnsutgiftene i eldreomsorgen.

- Kommunene overtar ansvar fra staten for beredskap mot akutt kjemikaliefurensning (NOU 2000:22).
- Kulturminnevern går fra å være statlig til å bli fylkeskommunalt ansvar (NOU 2000:22).
- Fylkeskommunen overtar ansvaret for jordbruksskolen og skogbruksskolene fra staten (NOU 2000:22).

1991

- Store overføringer vedtatt på bakgrunn av St.prp. nr. 82 (1990-91) for å øke sysselsettingen. Overføringer til eldreomsorg, helsevern for psykisk utviklingshemmede, kommunalt vedlikehold, miljøtiltak og annet. 70 % kanaliseres som rammetilskudd (Økonomisk utsyn over året 1991).

³³ Beregnet fra egne tall. Nominell vekst.

³⁴ Egne beregninger. Nominell vekst.

- Ansvar for psykisk utviklingshemmede går fra fylkeskommunene til kommunene.³⁵ Dette var den såkalte "HVPU-reformen" (NOU 2000:22). Loven fastslo at fra 1991 skulle kommunene ha ansvaret for å gi alle psykisk utviklingshemmede tilbud om barnehage, skole, bolig, helse- og sosialtjenester og fritids- og aktivitetstiltak. Innen 1996 skulle det hovedsakelig institusjonsbaserte fylkeskommunale helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) være helt avviklet (Hansen et al., 1994).
- Ansvar for sykefrakt og skyss av helsepersonell overtas av fylkeskommunen fra staten (NOU 2000:22).
- Ansvar for grunnskoleundervisning av barn i institusjon overtas av fylkeskommunene fra kommunene (NOU 2000:22).
- Innføring av differensiert arbeidsgiveravgift i store deler av Nord-Norge og andre kystkommuner gir isolert sett lavere driftskostnader for disse kommunene. På tross av dette økte kommunesektorens lønnskostnader med 8,7 prosent det året (Økonomisk utsyn over året 1991).

1992

- Regjeringen avvikler kommunenes tilskudd til folketrygden, noe som frigjør 1,7 milliarder kroner. Samtidig medfører en stor skattereform i 1992 et beregnet bortfall av skatteinntekter til kommunene på 900 millioner kroner. Nye regler for skattefradrag i borettslag bidro alene med et engangstap for kommunene på rundt 500 millioner kroner, noe som ble kompensert med en ekstrabevilgning på 463 millioner kroner. I Statsbudsjettet for 1992 ble alt dette sett i sammenheng og overføringene gjennom inntektssystemet tilpasset slik at forventet realinntektsvekst for kommunesektoren ble 1,5 prosent, slik Stortinget hadde vedtatt i sin behandling av kommuneproposisjonen (St.prp. 1 1991-92).
- Reform for miljøvern i kommunene settes ut i live.³⁶ Alle kommunene skal nå styrke sin miljøforvaltning og med virkning fra 1992 får kommunesektoren egne øremerkede overføringer til dette. I 1992 var de på 100,1 millioner kroner.³⁷
- Hjelpetønad til hjelp i huset fra folketrygden bortfalt. Staten begynner i stedet å overføre midler til kommunene til bruk av hjemmehjelp (NOU 2000:22).
- Kommunene overtar ansvaret for undervisning for barn i institusjoner fra fylkeskommunene (NOU 2000:22).

1994

- EØS-avtalen trer i kraft.³⁸ Kommunesektorens virksomhet var stort sett upåvirket. Unntaket var kommunalt/fylkeskommunalt eid eller drevet virksomhet som opererte *som markedsaktør i konkurranse med andre aktører*. Et eksempel kan være at en kommune anvender ledig kapasitet i en etat ved å tilby tjenester eller varer i markedet. For disse virksomhetene sin atferd i markedet kommer EØS-avtalens konkurranseregler til anvendelse. Dermed vil det for eksempel være i strid med EØS-avtalen hvis kommunen gir en av sine virksomheter en langtidskontrakt rett før den konkurranseutsettes, slik at en "dominerende stilling i markedet" underbygges. På samme måte kan virksomheten ikke motta offentlig støtte som medfører konkurransevridning i markedet (Ot.prp. nr.70 2002-2003).

³⁵ Gjennomføring som følge av Stortingets behandling av St.meld. nr. 67 (1986-87) og Ot.prp. nr. 49.

³⁶ Redegjort for i St.meld. nr. 34 (1990-91).

³⁷ Tall fra Statsbudsjettet for 1994.

³⁸ EØS-loven av 27. november 1992 nr. 109.

- Staten overtar ansvaret for hjelpemiddelsentralene fra fylkeskommunene (NOU 2000:22). Dermed reduseres fylkeskommunens inntekter med 133,7 millioner kroner.
- Landbrukskontorene overføres fra staten til kommunen (NOU 2000:22). Dermed øker kommunenes inntekter med 365 millioner kroner.

Utbygging av skoletilbud til seksåringer skyter fart i påvente av obligatorisk skolestart for seksåringer i 1997. Befolkningsstatistikk som viste at antall barn over 6 år ville øke med 12 prosent i perioden 1994-2000 samt Reform-94 i videregående skole bidro også til investeringsvekst (Økonomisk utsyn over året 1994).

- En ny forskrift fra Sosialdepartementet innfører et tak for avgifter innen hjemmebasert omsorg betalt av mottakere med lav inntekt. Dermed får slik egenbetaling en prisnedgang på 6 prosent (Økonomisk utsyn over året 1994).
- 1. juli: Reform'94 i videregående skole trer i kraft. Reformen består i
 - lovfestet rett til 3 års videregående opplæring for alle 16-19 åringer
 - forskrift til fylkeskommunen om også å tilby videregående opplæring til andre årskull og over flere år for individer med særskilte behov
 - mer tid på skole for fagopplæring
 - sammenslåing av ulike yrkesfagretninger
 - pålegg om å opprette veiledningstjeneste

Reformen innledes med kullene som startet i grunnkurs i skoleåret 1994/95, og ble dermed fullt gjennomført høsten 1996.

Reformen gir noe økte driftsutgifter per 16-19-åring i fylket, men på grunn av mindre kull i årene da reformen innføres, medfører ikke reformen umiddelbart økte driftskostnader. En studie gjort av Kostnadsberegningutvalget³⁹ beregnet at sammenlignet med å videreføre gammel ordning, ville driftskostnadene med Reform'94 bli 363,9 millioner kroner høyere i 1994, 68,7 millioner kroner lavere i 1995, omtrent like i 1996 og deretter rundt 300 millioner kroner høyere (alt målt i 1992-kroner). Fylkeskommunene får tilført investeringsmidler for utstyr og lokaler for å kunne gjennomføre reformen. I 1992 fikk fylkeskommunene 60 millioner kroner, i 1993 fikk de 100 millioner kroner og i 1994 fikk de 166 millioner kroner.

- Fylkeskommunene overtar ansvaret for utbetaling av tilskudd til lærebedrifter fra staten (NOU 2000:22).

1995

- 1. mai: Begrenset merverdiavgiftskompensasjon innføres.⁴⁰ Fordi man ønsker å unngå konkurransevridning mellom kommunesektorens egenproduksjon og kjøp på markedet, blir kommunesektoren kompensert for merverdiavgiften ved betaling for visse tjenester. Disse tjenestene innebærer vaskeri og renseri samt bygg og anlegg. Ordningen blir finansiert med en engangsreduksjon i rammeoverføringene til kommunesektoren tilsvarende kompensasjonsbeløpet.

Antall personer på kommunale sysselsettingstiltak gikk ned fra 11000 til 9000. Årsaken var hovedsakelig sysselsettingsvekst innen utdanningssektoren på 2,7 prosent etter at mange kommuner har innført skolestart for 6-åringer (Økonomisk utsyn over året 1995).

³⁹ Utvalget ble nedsatt etter ønske fra Stortingets utdanningskomité for å få bedre oversikt over reformens økonomiske konsekvenser, og resultatet framlagt i NOU 1994:15.

⁴⁰ Forslag fremmet i Ot.prp. nr. 18 (1994-95). Her foreslås at også renhold skal omfattes av kompensasjonsordningen. Det går ikke gjennom i Stortinget, men blir senere inkludert 1. januar 2002.

Grunnskolereformen som planlegges iverksatt fra 1997, gir utslag i økte investeringer. Flere kommuner innfører allerede skolestart for 6-åringer og alle kommunene må forberede seg på at dette blir obligatorisk fra og med 1997. Eldre skolebygg renoveres og nye bygges. Bruttoinvesteringene i undervisningssektoren økte med hele 18,3 prosent fra 1994 (Økonomisk utsyn over året 1995).

- Fylkeskommunen overtar ansvaret for tilskudd til regionale kunstsentre fra staten. Samtidig overtar staten finansieringsansvaret for enkelte andre kulturinstitusjoner fra fylkeskommunene (NOU 2000:22).
- Ansvarsområdet for dyrevernförvaltningen flyttes fra kommunene til staten. Dette gjelder også ansvaret for importkontrollen og tilsyn med større næringsmiddelvirksomhet (NOU 2000:22).

1996

- Myndighet og oppgaver knyttet til laks- og innlandsfiske flyttet fra stat til kommune (NOU 2000:22).
- Fylkeskommunene begynner en prosess med å la Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) forvalte næringsvirkemidler på vegne av fylkeskommunene (NOU 2000:22).
- Kjøttkontrollen flyttes fra kommunene til staten (NOU 2000:22).
- 1996 var ett av mange år med høyere reell skatteinngang enn det som var presentert som anslag i statsbudsjettet høsten i forveien. Det er imidlertid det eneste året der Stortinget har kuttet i overføringene til kommunene i løpet av året for å kompensere for noe av feilanslaget (Borge og Rattsø, 2002). I Revidert nasjonalbudsjett for 1996 redegjorde Regjeringen for at skatteinntektene var antatt å overstige anslaget de hadde presentert i Saldert nasjonalbudsjett i desember 1995 med 1300 millioner kroner. Videre påpekte Regjeringen at kommunene så ut til å få 80 millioner kroner mer i gebyrinntekter enn anslått, og at overraskende høy prisstigning ville tilsvare 500 millioner kroner i reduserte inntekter. Totalt lå kommunene an til å få 880 millioner kroner mer enn i anslaget fra desember. På denne bakgrunnen foreslo Regjeringen å redusere rammeoverføringene med 600 millioner kroner. Etter å ha fått et knapt flertall i Finanskomiteen, blir dette vedtatt i Stortinget i 21. juni 1996.

1997

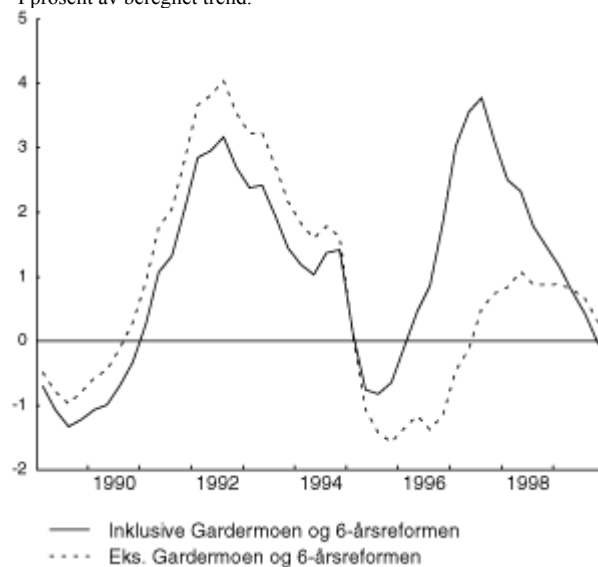
- Finansieringsansvaret for tekniske hjelpemidler til funksjonshemmede skoleelever overtas av staten fra kommunene (NOU 2000:22).
- Staten overtar styringen av regionale flyplasser fra kommunene i tråd med Stortingsmelding nr 15 (1994-95). Overtakelsene forhandles fram i løpet av 1997 og 1998.
- Investeringsbeslutninger innenfor eldreomsorgen gjort fra og med 1. januar 1997 blir inkludert i kompensasjonsordningen under handlingsplan for eldre med tilbakevirkende kraft. Se nærmere omtale for år 1998.
- 1. juli: 6-årsreformen trer i kraft. Alle får lovfestet rett til 10-årig grunnskole, noe som krever nyinvesteringer og økte driftutgifter, samtidig som Reform 97 medfører nye lærerverk for hele grunnskolen. Stortinget vedtar at kommunene skal kompenseres for de økte utgiftene som reformen medfører. Støtten til økte driftsutgifter innlemmes i rammeoverføringene, mens investeringsstøtten blir egen post på Kirke- og Utdanningsdepartementets budsjett.⁴¹ Det blir satt

⁴¹ Se St.prp. nr. 55 (1995-96) for mer om driftsutgiftene, og St.prp. nr. 39 (1995-96) for mer om øremerket støtteordning for investeringene i forbindelse med grunnskolereformen.

en ramme for den samlede investeringsstøtten, som i Statsbudsjettet for 2006 så ut til å bli i underkant av 5,2 milliarder kroner.⁴² Kommunene lånefinansierte i stor grad utbyggingen, og ble kompensert etter hvert som utgiftene til lånene kom.

Johansen og Eika (2000) viser hvordan 6-årsreformen sammen med investeringene i forbindelse med ny hovedflyplass på Gardermoen utgjorde et sterkt ekspansivt bidrag til finanspolitikken i årene rundt 1997, se figur 3 nedenfor. Forfatterne vektlegger at mens den ekspansive effekten kommer det året investeringene gjennomføres, vil utgiftene på statsbudsjettet først komme når kommunenes (og aksjeselskap som Gardermobanens) utgifter til renter og avdrag kompenseres. Mens investeringsstøtten til kommunene i forbindelse med Reform-97 var på rundt 500 millioner kroner i 1997, var den nominelle økningen fra året før i bruttorealinvesteringer i kommunesektoren på 5945 millioner kroner. Bruttorealinvesteringene i kommunesektoren under ett økte dermed med hele 38 prosent fra 1996 til 1997 målt i faste priser. I 1996 var investeringene på 19,2 milliarder 2003-kroner, mens de året etterpå utgjorde 26,4 milliarder 2003-kroner. Årsaken til investeringsveksten var først og fremst investeringer i skolebygg (St.prp. nr. 60, 1997-98).

Figur 3: Konjunkturavvik i offentlig konsum og investeringer, regnet med og uten Gardermoen og 6-årsreformen. I prosent av beregnet trend.



Kilde: Johansen og Eika (2000)

1998

- Handlingsplan for eldreomsorgen trer i kraft og varer ut 2003.⁴³ Planen gir kommunene øremerkede investeringsmidler for nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Økte driftsutgifter, samt renter og avdrag som følger av investeringene skal også dekkes. Driftstilskuddet øker med 810 millioner kroner fra 1997 til 1998 og en tilsvarende økning ble som planlagt gjennomført fire år på rad, slik at driftstilskuddet gikk fra 500 millioner kroner i 1997 til 3500 millioner kroner i 2001.

Gjennom handlingsplanen ble det også vedtatt økte investeringstilskudd som kommunene skulle få for hver nyetablerte omsorgsbolig og sykehjemsplass. Alle tilsagn om slike investeringer i årene

⁴² Statsbudsjettet 2006.

⁴³ Handlingsplanen ble vedtatt ved behandling av St.meld. nr. 50 (1996-97) og fulgt opp gjennom Statsbudsjettene for 1998 - 2006. Planen var først ment å vare fire år, men ble senere utvidet med ytterligere to år. Deretter fortsetter kompensasjon for renter og avdrag på investeringer gjort i planperioden å være en post på statsbudsjettet.

fra og med 1997⁴⁴ og ut 2003 nøy godt av de forhøyede satsene. Kommunene fikk dermed et oppstartingsstilskudd når en plass var ferdig bygd og samtidig ble utgiftene til renter og avdrag for plassen dekket av staten. Som en konsekvens økte disse postene fra rundt 200 millioner kroner i 1997 til 3000 millioner kroner i 2005.⁴⁵ I perioden 1997 til 2003 ble det samlet bevilget 16,4 milliarder kroner, altså godt over 2 milliarder årlig fra 2001 til 2005.

Eldreplanen skulle opprinnelig avsluttes innen 2002 med i alt 24 400 nye boenheter. Planen ble siden utvidet. Det endelige måltallet for handlingsplanen for eldreomsorgen ble 38 400 omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Fram til årsskiftet 2003/2004 var om lag 38 650 boliger blitt godkjent for tilskudd, og om lag tre fjerdedeler av disse var ferdigstilt (St.prp. nr. 1, 2005-2006). Ved å se på årlige utgifter for et serielån, har Norges Bank regnet ut at bidraget til dekking av renter og avdrag ga rom å for en gjeldsbetjening av lån i størrelsesorden 6,6 milliarder kroner i 2001, 8,2 milliarder kroner i 2002, 10,4 milliarder kroner i 2003 og 14,7 milliarder kroner i 2004 (Norges Bank, 2004).

- Musikk- og kulturskoler blir nå lovfestet, selv om mange kommuner har utført oppgaven tidligere (NOU 2000:22).
- Fylkeskommunen overtar familievernet fra staten (NOU 2000:22).

1999

- Opptappingsplanen for psykisk helse trer i kraft og er ment å vare ut 2006.⁴⁶ Planen som ble vedtatt i Stortinget innebærer at det skulle investeres for ca 6,3 milliarder kroner i løpet av planperioden, og at driftsutgiftene skulle økes til et nivå som ligger reelt ca 4,6 milliarder kroner over utgiftsnivået i 1998 målt i 1998-kroner. Dette innebærer at det skulle brukes om lag 24 milliarder kroner mer til psykisk helsevern i løpet av planperioden. I opptappingsplanen la man opp til en moderat innfasing bl.a. av hensyn til personelltilgangen. Ved behandlingen av Statsbudsjettet for 2004 vedtok Stortinget å utvide opptappingsplanen med to år, til 2008.

Ansvar for tjenestetilbudene til mennesker med psykiske lidelser er delt mellom forvaltningsnivåene. Kommunene har drifts- og planleggingsansvar for alminnelige helse- og sosialtjenester, fylkeskommunene har tilsvarende ansvar for spesialisthelsetjenester, mens staten har det overordnede ansvaret for tjenestenes juridiske og økonomiske rammebetingelser. Staten har dessuten ansvar for utdanning av personell på universitets- og høyskolenivå, for trygdeytelser, og for arbeidsmarkedstiltak. I tillegg har staten ansvar for kontroll og tilsyn m.v. med de fylkeskommunale institusjonene. Dermed ville 92 prosent av de økte driftsutgiftene og alle investeringene komme på kommunesektoren. Fra og med 2002 overtok imidlertid Staten gjennom helseforetakene fylkeskommunenes oppgaver for psykisk helse, og dermed reduseres også økningen i drifts- og investeringsmidler som tilfaller kommunesektoren. Se tabell 2 for oversikt over innfasingen av opptappingsplanen.

Tabell 2. Gjennomføring av opptappingsplan for psykisk helse 1999-2001. Mill 2006-kr

	1999	2000	2001
Årlig økning i driftsmidler ¹	308	403	538
Årlig bevilgning til investering	296	305	219

¹ Tall fra Statsbudsjettet for 2003. I denne treårsperioden var veksten i driftsutgifter fordelt med 48 prosent til kommunene, 36 prosent til fylkeskommunene og 16 prosent til staten.
Kilde: Statsbudsjettet for 2006 (Helse- og omsorgsdepartementet).

⁴⁴ Selv om handlingsplanen skulle iverksettes fra og med 1998, valgte man å la de nye investeringsatsene bli gjeldende fra 1997 for å unngå å straffe de kommunene som vedtok utbygging det året planen ble vedtatt, i 1997, og før den var iverksatt i januar 1998.

⁴⁵ Statsbudsjettene for årene 1997-2005. Beløpene er ikke korrigert for prisstigning. Posten er høy også etter at handlingsplanen var avsluttet, hovedsakelig på grunn av bevilgninger til prosjekter som hadde fått tilsagn i handlingsplansperioden.

⁴⁶ Vedtatt gjennom behandling av St.prp. nr. 63 (1997-98), fulgt opp gjennom Statsbudsjettet for 1999.

2001

- 1. juli: EØS-avtalens bestemmelser om offentlige anskaffelser blir gjennomført i norsk rett.⁴⁷ Loven gjelder ikke for leveranser fra en del av en organisasjon til en annen del av samme organisasjon, eller behov som dekkes ved intern produksjon. Men har kommunen en langsiktig kontrakt med en leverandør som er markedsaktør i konkurranse med andre aktører, må nye innkjøp følge loven om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesreglene skal sikre at det offentlige velger sine leverandører ut ifra økonomiske, og ikke politiske, hensyn. Anskaffelser må, så langt det er mulig, være basert på konkurranse og utvelgelse av kvalifiserte anbydere. Tildeling av kontrakter skal skje ”på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier” (Ot.prp. nr.70, 2002-2003, s. 99).

2002

- Staten overtar ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen.⁴⁸ Som følge av denne reformen fikk fylkeskommunene en reduksjon i de frie inntektene på om lag 25,1 milliarder kroner, tilsvarende 47 prosent av fylkeskommunenes frie inntekter (NOU 2005:18). Ser man hele kommunesektoren under ett, gikk inntektene ned med 12 prosent. Det ble også gjennomført et gjeldsoppgjør for fylkeskommunene der staten bl.a. bevilget midler til fylkeskommunene slik at de kunne slette den gjelden de hadde i forbindelse med sykehusene. Dette var en engangsoverføring i 2002 og beløp seg på 21,6 milliarder kroner (St. meld. nr. 1, 2003-2004).

Ny trend med kommuner som statens apparat?

Flere spør seg om statens overtakelse av sykehusene er et tegn på en ny trend. Frydenberg (2005) påpeker at flere oppgaver utført av kommunen er, eller er på trappene til å bli, overført til staten: næringsmiddeltilsyn, konfliktråd, forliksråd, namsmenn, stevnevitner, overformynderier og kontroll og revisjon av skatteoppkreverne. Han mener at dermed er ”en langvarig tendens til å overføre oppgaver til kommunene og fylkeskommunene snudd.” Juss-professor Jan Fidthjof Bernt skriver i boken ”Kommunalrett” at ”Da er en nærliggende problemstilling om ikke tiden er moden for å føre tilbake til staten det som statens er, ikke bare spesialisthelsetjenesten, men også andre deler av det tjenesteytende eller bistandsgivende velferdsstatlige forvaltningsapparat som helse- og sosialtjenester, barnevern og skolevesen.” (Bernt et al. 2002: s. 51). Forsker Yngve Flo ved Rokkansenteret, UiB, drøfter denne problemstillingen i et litt større perspektiv. I diskusjonen om framtidens kommune introduserer Flo metaforen om at kommunene var statens ”stillas” i byggingen av velferdsstaten, og diskuterer hvorvidt dette stillaset nå kan fjernes. Kommunen vil da bli ”noko i retning av ei avansert velforeining” (Flo 2003: s. 148), mens befolkningen blir direkte brukere av statens tjenestetilbud. På den andre siden trekker Flo fram flere grunner til kommunens fortsatte eksistensberettigelse: kommunen gir styrings-infrastruktur, kommunen er en viktig arena for demokratiet og kommunen sikrer lokalsamfunnenes interesser overfor staten.

- Det innføres i 2002 en ordning med rentekompensasjon for å stimulere til økt utbygging og opprusting av skolebygg. Ordningen skal sette kommunen i stand til å ta opp lån ved at staten dekker renteutgifter over en periode på 8 år. I perioden 2002-2005 registreres en oppgang i investeringsbeslutninger (Økonomisk utsyn over året 2005). Rentekompensasjonen var i 2002 på 36 millioner kroner, i 2003 på 265 millioner kroner og i 2004 på 222 millioner kroner. Med varierende rente, var dette nok til å betjene lån på 1 milliard kroner i 2002, 5 milliarder kroner i 2003 og 6 milliarder kroner i 2004.⁴⁹

⁴⁷ EØS-avtalens bestemmelser implementeres ved Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 med forskrift FOR 2001-06-15 nr. 616 NHD.

⁴⁸ Overtakelsen ble fremmet gjennom Ot.prp. nr. 66 (2000-2001), mens de økonomiske overgangsordningene ble presentert i St.prp. nr. 82 (2000-2001).

⁴⁹ Beregninger foretatt i Statistikkavdelingen, Norges bank.

- I 1995 ble det innført kompensasjon for kommunesektorens utgifter til merverdiavgift på visse tjenester. Nå blir også renholdstjenester inkludert i denne ordningen. Se omtale under årene 1995 og 2004.

2004

- Staten overtar fylkeskommunenes oppgaver innen barnevern og familievern og det blir ansvarsendringer i behandling og omsorg for rusmisbrukere. Kommunenes ansvar innen barnevern forblir uendret. Ansvarsendringen ga en redusert overføring fra staten til fylkeskommunene på 3 712 millioner kroner i 2004 (St.prp. nr. 66, 2002-2003). Kommunesektorens samlede inntekter⁵⁰ var i 2004 på 207 950 millioner kroner og var dermed 1,75 prosent lavere enn de ville vært uten oppgaveendringen.
- Det innføres full merverdikompensasjon på varer og tjenester for kommunesektoren.⁵¹ Fra og med 1995 hadde kommunesektoren blitt kompensert for merverdiutgifter til vaskeri og renseri samt bygg og anlegg, og fra og med 2002 ble dette utvidet til også å gjelde renhold. Begrunnelsen for denne kompensasjonen var at man ville unngå konkurransevridning ved at det var billigere å produsere en tjeneste i kommunens egen regi enn å kjøpe den på markedet. Finansieringen av refusjonsordningen bestod i en engangsreduksjon i rammeoverføringene til kommunene, slik at nettoeffekten for kommunesektoren var null.
- Den eksisterende ordningen ville gitt rundt 1,6 milliarder kroner i kompensasjon for merverdiavgift i 2004, mens den utvidete ordningen ga 9,3 milliarder kroner i kompensasjon i 2004. Momskompensasjonsordningen økte dermed med 7,7 milliarder kroner. Av dette ble 7,4 milliarder kroner trukket som en engangsreduksjon i kommunesektorens frie inntekter for å sørge for at utvidelsen ikke ga noen nettoeffekt for kommunesektoren. Differansen på 300 millioner kroner knytter seg til at deler av ordningen ble finansiert separat.⁵²
- Staten overtar flere oppgaver fra kommunene i forhold til matforvaltningen.⁵³ Ansvarsendringen ga en reduksjon i rammebevilgningen til kommunene tilsvarende 148 millioner 2003-kroner dette året (St.prp. nr. 66, 2002-2003). Reduserte overføringer som følge av ansvarsendringen ga kommunesektorens et trekk i samlede inntekter tilsvarende 0,07 prosent.
- Øremerket tilskudd til skolefritidsordninger opphører (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004).
- 1. mai: Forskriftsendring om foreldrebetaling i barnehage og likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd trer i kraft.⁵⁴ 485 millioner kroner i øremerkede midler bevilget fra samme dato (St.prp. nr. 64, 2004-2005). Skjønnsmidlene økte til 1248 milliarder kroner for 2005. Maksimalpris på foreldrebetaling på 2750 per barn, samtidig som obligatorisk søskenmoderasjon på minst 30 prosent ble introdusert fra samme dato.
- 1. juli: Kommunal revisjon åpnes for konkurranseutsetting.⁵⁵ Fram til denne datoen var kommunen pliktig å etablere en egen eller interkommunal revisjon – noe som innebar et forbud mot å sette ut revisjonen til private firmaer (Ot.prp. nr. 70, 2002-2003, s. 18). Med lovendringen står kommune- og fylkesstyrene fritt til å bestemme om de skal ha en egen revisjon, delta i et interkommunalt

⁵⁰ Samlede inntekter refererer her til sum av alle overføringer fra staten, direkte skatteinntekter og inntekter fra gebyrer.

⁵¹ Utredet i NOU 2002:3. Foreslått gjennom Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) og fulgt opp gjennom St.prp. nr. 1 (2003-2004) Statsbudsjettet for 2004.

⁵² Statsbudsjettet for 2006, KRDs fagproposisjon.

⁵³ Redegjort for i St.prp. nr. 1 Tillegg nr 8 (2002-2003).

⁵⁴ Disse forskriftsendringene var et resultat av "Barnehageforliket" som ble inngått 11. juni 2003 i forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (2002-2003) og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003).

⁵⁵ Forslag fremmet i Ot.prp. 70 (2002-2003).

samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor. Konkurransetsetting gjøres med andre ord mulig, men ikke obligatorisk. Kontroll med skattebetaling, innkreving og fordeling av skatt og revisjon av skatteregnskapet hadde fram til lovendringen blitt utført av kommunerevisjonen. Disse oppgavene tas nå over av staten.

Konkurransetsetting av tjenester i kommunesektoren

I mange av de årlige kommuneproposisjonene fra Kommunaldepartementet er det et eget kapittel om ”modernisering i offentlig sektor” der konkurranseutsetting, brukervalg og omorganisering omtales. Men på tross av mye politisk fokus på konkurranseutsetting i kommunesektoren, viser en undersøkelse gjennomført av NIBR på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet at de fleste kommunale og fylkeskommunale oppgaver i sin helhet eller i det vesentligste ivaretas gjennom kommunens egen driftsorganisasjon (Hovik og Stigen, 2004).

Man har dårlig oversikt over bruken av konkurranseutsetting i kommunene bakover i tid. NIBR sitt prosjekt er det mest omfattende som foreligger og begynte med en undersøkelse i 1996 som senere ble fulgt opp i 1997, 2000 og senest i 2004. Deres konklusjon er gjennomgående at kommunenes tendens til å kjøpe varer og tjenester *ikke* er sterkt økende, selv om de observerte et visst oppsving i første halvdel av 90-tallet.

Innenfor veivedlikehold/snørydding og kollektivtransport er innslaget av private leverandører betydelig. 50 prosent av kommunene oppgir i undersøkelsen fra 2000 at de benytter seg av markedsaktører på dette området. 67 prosent av fylkeskommunene oppgir det samme. ¹Forfatterne antar imidlertid at det har vært slik i lengre tid. Opplysninger fra tidligere år foreligger ikke. Man finner også et visst innslag av privatisering av vaskeritjenester og kantinedrift. I rapporten fra 2000 fremgår det også at rengjøringstjenester, boligforvaltning, barnehagedrift og omsorgstjenester i hovedsak ivaretas innenfor kommunenes/ fylkeskommunenes ordinære drift. Tilsvarende funn dokumenteres i rapporten fra 2004.

Lover og reguleringer har i liten grad lagt begrensninger på kommunenes mulighet for å bruke konkurranse som organisasjonsform. Det har likevel vært en utvikling i retning av å klargjøre regelverket på feltet.

- Kommunesektorens virksomhet var stort sett upåvirket av at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Unntaket var kommunalt/fylkeskommunalt eid eller drevet virksomhet som opererte som markedsaktør i konkurranse med andre aktører. Et eksempel kan være at en kommune anvender ledig kapasitet i en etat ved å tilby tjenester eller varer i markedet. For disse virksomhetene sin atferd i markedet kommer EØS-avtalens konkurranseregler til anvendelse. Dermed vil det for eksempel være i strid med EØS-avtalen hvis kommunen gir en av sine virksomheter en langtidskontrakt rett før den konkurranseutsettes, slik at en ”dominerende stilling i markedet” underbygges. På samme måte kan virksomheten ikke motta offentlig støtte som medfører konkurransevridning i markedet (Ot.prp. nr. 70, 2002-2003).
- Heller ikke lov om offentlige anskaffelser av 1999, som trådte i kraft i 2001, ga noe nytt krav om konkurranseutsetting. ²Loven gjelder ikke for leveranser fra en del av en organisasjon til en annen del av samme organisasjon, eller behov som dekkes ved intern produksjon. Har kommunen derimot en langsiktig kontrakt med en leverandør som er markedsaktør i konkurranse med andre aktører, må nye innkjøp være i tråd med loven om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesreglene skal sikre at det offentlige velger sine leverandører ut ifra økonomiske og ikke politiske hensyn. Anskaffelser skal så langt som det er mulig være basert på konkurranse og utvelgelse av kvalifiserte anbydere. Tildeling av kontrakter skal skje ”på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier” (Ot.prp. nr. 70, 2002-2003, s. 99). Snarere enn å presse fram konkurranseutsetting av kommunale og fylkeskommunale oppgaver, kan en si at denne loven presset fram konkurranseeksponering for leverandører til kommunesektoren.

- Kompensasjonsordninger for merverdiavgift kan ha påvirket kommunesektorens prioriteringer i forhold til konkurranseutsetting. I 1995 fikk kommunene kompensasjon for merverdiavgift betalt ved kjøp innen vaskeri og renseri samt bygg og anlegg. Fra 2002 gjaldt dette også for kjøp av renholdstjenester. Fra 2004 ble det innført full kompensasjon for kommunenes utgifter til merverdiavgift på alle varer og tjenester. Uten slik kompensasjon vil en kommune som kjøper en tjeneste på markedet måtte betale merverdiavgift, mens de slipper den utgiften ved å produsere tjenesten selv. Eksempelvis førte fritaket av merverdiavgift til at private leverandører av renholdstjenester fra 2002 ble 23 prosent billigere over natta. Det er grunn til å tro at flere kommuner vurderte konkurranseutsetting av renhold etter denne regelendringen.
- I 2004 ble det tillatt å konkurranseutsette kommunal revisjon. Dette var en av de få oppgavene, ved siden av offentlig myndighetsutøvelse som kommunesektoren fram til da hadde vært påbudt å gjennomføre i egen regi. Loven kan ha virket som et politisk signal for utstrakt grad av konkurranseeksponering, men ga ingen begrensninger på kommunesektorens mulighet til å fortsatt gjennomføre revisjon internt eller gjennom interkommunalt samarbeid.

¹ Vabo og Stigen (2000).

² EØS-avtalens bestemmelser om offentlige anskaffelser ble gjennomført i norsk rett ved lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 med forskrift FOR 2001-06-15 nr. 616 NHD.

2.3 Kommunenes tilgang på kreditt

1984

- Direkte regulering av forretnings- og sparebankenes utlån avvikles, men den statlige Kommunalbanken består (Økonomisk utsyn over året 1984).

1990

- I løpet av 1990 og 1991 gir departementet flere kommuner tillatelse til å utvide nedbetalingstiden for tidligere underskudd til opp mot åtte år, mot en tidligere praksis om maksimalt å tillate at slik nedbetaling kunne gå over fire år.⁵⁶ Med ny kommunelov fra 1993 lovfestes maksimal nedbetalingstid til fire år og dermed blir denne praksisen reversert. Se omtale av år 1993 under.

1991

- Med virkning fra budsjettåret 1991 vedtar ikke lenger Stortinget hvordan Kommunalbanken skal allokere sine lån på ulike sektorer. Videre avvikles den politiske styringen med renten, som nå fastsettes av Kommunalbanken selv. Imidlertid fortsetter Kommunalbanken å være en ren statlig bank, Stortinget vedtar fremdeles dens totale utlånsramme og banken kan fremdeles finansiere sin virksomhet gjennom utstedelse av obligasjoner med statsgaranti i markedet. I regjeringens forslag til Revidert nasjonalbudsjett for 1990 la man opp til en full fristilling av Kommunalbanken, men dette ble nedstemt med knapt flertall i Stortingets behandling.⁵⁷ I den offentlige utredningen som kom forut for forslaget om fristilling ble det påpekt at kommuner hadde tilgang på kreditt på det private markedet, og at kommunalbankens utlånsramme i liten grad innvirket på kommunenes tilgang på kreditt (NOU 1989:1). En full omlegging av Norges Kommunalbank til et aksjeselskap ble gjennomført åtte år senere, i 1999, omtale under dette året.

⁵⁶ Den nye praksisen ble fremmet og redegjort i St.prp. nr. 1 (1989-90) vedlegg 3.

⁵⁷ Fristillingen ble anbefalt i NOU 1989:1 og forelagt Stortinget gjennom St.meld. nr. 2 (1989-90).

1993

- Ny kommunelov trer i kraft. Dette får konsekvenser for kredittsystemet:
 - Loven videreførte spesifiseringen av hvilke typer aktivitet kommunesektoren kan finansiere gjennom lån (Ot.prp. nr. 42, 1991-92, s. 175).
 - Lån i statsbanker sidestilles med andre lånekilder ved at også lån i statsbankene må godkjennes av fylkesmannen (departementet for fylkeskommunene). I lov av 1954 var lån i statsbankene unntatt godkjenning av fylkesmannen. For kommunenes del betyr dette i hovedsak at også vedtak om lån i Kommunalbanken og Husbanken må godkjennes. Kommunalbanken hadde fram til dette innført en praksis om å innhente uttalelse fra fylkesmann (for lån til kommuner) og departement (for lån til fylkeskommuner) før lån ble innvilget (Ot.prp. nr. 42, 1991-92, s. 177).
 - Nedbetaling av underskudd lovfestes nå til maksimalt å gå over en periode på fire år. Kommunene kan selv bestemme hvor lang nedbetalingstid de ønsker innenfor denne rammen. I kommuneloven av 1954 og fylkeskommuneloven av 1961 måtte underskudd nedbetales i løpet av to år etter det året de påløp, men under særlige forhold kunne likevel departementet eller den departementet ga fullmakt til, samtykke i at dekingen ble fordelt over flere år.⁵⁸
 - Bestemmelse om nedbetaling av gjeld går ut av loven, samtidig som en ny lov gir departementet myndighet til å regulere dette gjennom forskrifter. Disse forskriftene videreførte i all vesentlighet bestemmelsene som fram til 1993 var lovbestemte (Bernt et al., 2002).⁵⁹ I Kommuneloven av 1954 og Fylkeskommuneloven av 1961 het det at maksimal avdragstid var 20 år for lån til "formål av varig verdi", mens den var 40 år for lån til "rentable formål".⁶⁰ Det var riktignok mulig å ta opp lån til et kommunalt lånefond som i sin tur lånte ut til enkeltprosjekter, men også her måtte hvert enkelt formål ha en nedbetalingstid til lånefondet som var vedtatt og godkjent.

1999

- 1. november: Norges Kommunalbank blir omdannet til aksjeselskapet Kommunalbanken A/S.⁶¹ Dette innebar at selskapet ble underlagt de vanlige reglene for denne typen finansinstitusjoner, og at Kredittilsynet skulle føre tilsyn med virksomheten. Statsgarantien ble avvirket for nye innlån i selskapet, og selskapet ble skattepliktig. Utlånsreguleringen med innvilgingsrammer vedtatt av Stortinget ble avvirket. Garantiordeningen for kommunale lån til skolebygg falt bort.

2001

- Revidering av kommuneloven trer i kraft. Dette innebar:
 - Regler for nedbetalingstid forenkles kraftig. Det blir nå bare nødvendig at nedbetalingstiden for kommunens samlede gjeld er i tråd med den vektede gjenværende levetiden av kommunens realkapital. Departementets myndighet til å regulere avdragstid gjennom forskrifter forsvinner, og de detaljerte forskriftene fra forrige lovrevisjon i 1993 bortfalt.
 - Bare de kommuner som er registrert i "Register om betinget godkjenning og kontroll" (ROBEK) må få vedtak om lån og garantistillelser godkjent av fylkeskommunen før de blir gyldige. Tidligere måtte alle kommuner få slik godkjennelse. For fylkeskommunen er det departementet som har slik myndighet.

⁵⁸ Kommuneloven av 1954, §54 femte ledd.

⁵⁹ Forskriften om avdragstid og andre lånevilkår nr. 4032 av 01.01.1993 bestemte at avdragstid for lån til kapitalformål skulle stå i forhold til låneobjektets levetid, men ikke være lenger enn 40 år (Ot.prp. nr. 43 1999-2000).

⁶⁰ Med rentabelt formål menes formål som man kan vente selv vil gi inntekter som vil dekke egne framtidige renter og avdrag. Eksempler på dette er et sporveisanlegg, et vannverk eller en ledningslinje (Hammer, 1971).

⁶¹ Omdanningen ble fremmet gjennom Ot.prp. nr. 44 (1998-99) vedtatt i Stortinget.

- Lov som forbød lån i utenlandsk valuta og forskrift som ga retningslinjer for hvordan kommunene kunne gjøre andre disposisjoner som innebar valutarisiko bortfalt (Bernt et al., 2002). Denne strykningen må ses i sammenheng med ny § 52 om at kommunens finansforvaltning må gi god avkastning, men ha lav risiko (se også omtale under år 2001 i kapittel 2.1 Finansiering av kommunesektoren). I § 52 åpnes det opp for at departementet kan gi regler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko og i forarbeidet trekker departementet fram muligheten for å forby lån i utenlandsk valuta.⁶² I forskrift 299 av 3. mai 2001 sier departementet likevel bare at håndtering av valutarisiko er et av flere felt som det *kan være naturlig* at inngår i de reglene for finansforvaltningen som hver enkelt kommune og fylkeskommune nå blir pålagt å etablere.

- Likviditetslån må nå være nedbetalt innen regnskapet gjøres opp, mens de tidligere måtte være nedbetalt innen regnskapsårets utløp. I praksis betyr dette at slike lån før måtte være nedbetalt innen utgangen av året, mens de nå kan vente et halvt år, til utgangen av juni, med nedbetalingen. Det som står fast er at dersom regnskapet viser et underskudd, kan løpetiden for likviditetslånet utvides til den maksimale periode for inndekking av underskuddet.

- Mens man tidligere kunne ta opp lån til "kapitalformål" endres dette nå til "investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler". Hovedkonsekvensen er at kommunene med endringen blir avskåret fra å ta opp lån til aksjekjøp. For øvrig blir grensetrekkingen mellom driftsformål og investeringsformål etablert gjennom praksis på basis av at låneopptak skal tjene som et utgiftsutjevneende virkemiddel (Bernt et al., 2002).

⁶² Ot. prp. nr. 43 (1999-2000).

Referanser

Barstad, Jan og Arne S. Andersen (1990): Utsyn over helsetjenesten, *Rapporter* 90/5. Statistisk sentralbyrå.

Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove (2002): *Kommunalrett. 4. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Borge, Lars-Erik og Jørn Rattsø (1997): Local government grants and income tax revenue: Redistributive politics in Norway 1900-1990, *Public Choice* 92, 181-197.

Borge, Lars-Erik og Jørn Rattsø (2002): Local government budgeting and borrowing: Norway, Bernard Dafflon (red): *Local Public Finance in Europe*, Edward Elgar, 191-208.

Boug, Pål, Yngvar Dyvi, Per Richard Johansen og Bjørn E. Naug (2002): *MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi*. Statistisk sentralbyrå.

Drzwi, Wenche (red.) (2005): Økonomisk-politisk kalender for årene 1964-1999. *Notat* 2005/17. Statistisk sentralbyrå.

Flo, Yngve (2003): *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.

Frydenberg, Bernt (2005): *Kommunalrett. Regelverk og praksis. Fjerde utgave*. Oslo: Kommuneforlaget.

Hansen, Finn Henry (red) (2001): Sykehusstruktur i endring. De lange linjer og utviklingen siste tiår. *Samdata sykehus* nr. 3/01. Trondheim: SINTEF Unimed NIS SAMDATA/Kommuneforlaget.

Hammer, Helge (1971): *Lov om styret i herreds- og bykommunene av 12. november 1954 med kommentarer*. Oslo: Sem & Stenersen.

Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (1994): *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, *NIBR-notat* 2004:124. Oslo: NIBR.

Inst. O. XVII (1968-69): Innstilling fra den forsterkede finanskomité om lov om alminnelig omsetningsavgift og særskilt avgift på visse varer og tjenester (merverdiavgiftsloven).

Inst. O. nr. 52 (1975-76): Innstilling fra Kommunal- og miljøvernkomiteen om endringer i lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) av 18. august 1911 m.fl.

Inst. O. nr. 7 (1982-83): 1. Lov om helsetjenesten i kommunene, 2. Lov om endringer i lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg, 3. Lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten i kommunene (Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene).

Inst. O. nr. 62 (1995-96): Innstilling fra finanskomiteen om skattelegging av kraftforetak.

Inst. O. nr. 82 (1999-2000): Innstilling fra Kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

Johansen, Per Richard og Torbjørn Eika (2000): Drivkrefter bak konjunkturforløpet på 1990-tallet. *Økonomiske analyser* 6/2000. Statistisk sentralbyrå.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet (2006): Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2006.

Myhre, Gunnar (1994): *Den norske skoles utvikling, 6. utgave*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

NOU 1977:1 Ny planleggingslov.

NOU 1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid.

NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.

NOU 1992:34 Skatt på kraftselskap.

NOU 1994:15 Kostnadene ved arbeidstidsavtalen og Reform'94.

NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner.

NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt.

NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren.

NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

NOU 2002:3 Merverdiavgiften og kommunene – Konkurransesvridninger mellom kommuner og private.

NOU 2003:9 Skatteutvalget Forslag til endringer i skattesystemet.

NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Ot.prp. nr. 36 (1967-68) Om lov om sykehus m.v.

Ot.prp. nr. 17 (1968-69) Om lov om alminnelig omsetningsavgift og særskilt avgift på visse varer og tjenester (merverdiavgiftsloven).

Ot.prp. nr. 33 (1975-76) Om lov om endring i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd.

Ot.prp. nr. 66 (1981-82) Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene.

Ot.prp. nr. 48 (1984-85) Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene.

Ot.prp. nr. 48 (1985-86) Om lov om endring i lov av 19. nov 1982 nr 66 om helsetjenesten i kommunene og andre lover.

Ot.prp. nr. 49 (1987-88) Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevernet for psykisk utviklingshemmede.

Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Ot.prp. nr. 18 (1994-95) Lov om kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester fra registrerte næringsdrivende.

Ot.prp. nr. 23 (1995-96) Skattlegging av kraftforetak.

Ot.prp. nr. 44 (1998-99) Om lov om omdanning av Noregs Kommunalbank til aksjeselskap.

Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m.

Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven).

Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) Skatte- og avgiftsopplegget for 2004.

Paulsen, Bård (1985): Ny lov om kommunehelsetjenesten, *Kommunal rapport 8/85*. Oslo: Norske kommuners sentralforbund.

Paulsen, Bård (1986): Og hvordan har vi det i dag? Kommunehelsetjenesten 2 år etter, *Kommunal rapport 7/86*. Oslo: Norske kommuners sentralforbund.

Rattsø, Jørn (1989): Kommunene og kredittmarkedet, Vedlegg 1C i NOU 1989:1 *Penger og kreditt i en omstillingstid*.

Romøren, Tor Inge (1989): Kommunehelsetjenestens fem første år. *Rapport nr 12 1989*. Oslo: Sosialdepartementet.

St.meld. nr. 85 (1974-75) Melding om den økonomiske stilling i kommunene og om fordelingen av skatteutjæmningsmidlene for 1974 m.v.

St.meld. nr. 8 (1974-75) Om prinsipper for en gjennomgåelse av statsbudsjettet med sikte på å dempe veksten i utgiftene. Finansdepartementet.

St.meld. nr. 9 (1974-75) Om sykehusutbygging m.v. i et regionalisert helsevesen.

St.meld. nr. 68 (1984-85) Sykehjemmene i en desentralisert helse- og sosialtjeneste.

St.meld. nr. 67 (1986-87) Ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemma.

St.meld. nr. 2 (1989-90) Revidert nasjonalbudsjett 1990.

St.meld. nr. 35 (1990-91) Om miljøvern i kommunene.

St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunene.

St.meld. nr. 15 (1994-95) Om statens engasjement i regional luftfart.

St.meld. nr. 50 (1996-97) Handlingsplan for eldreomsorgen.

St.meld. nr. 63 (1997-98) Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999-2006.

St.meld. nr. 24 (2002-2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet.

St.prp. nr. 176 (1968-69) Om fordeling av skatteutjammingsmidler for budsjetterminen 1970.

St.prp. nr. 11 (1970-71) Om forskott på fellesskatt til Skattefordelingsfondet for 1971 og utlikning av fellesskatt for 1970.

St.prp. nr. 152 (1972-73) Om fordeling av skatteutjammingsmidlar for budsjetterminen 1974.

St.prp. nr. 72 (1982-83) Om bevilgninger til den kommunale helse- og sosialtjeneste i 1984.

St.prp. nr. 1 (1983-84) Sosialdepartementets fagproposisjon.

St.prp. nr. 1 (1989-90) For budsjetterminen 1990. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet. Vedlegg 3.

St.prp. nr. 82 (1990-91) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på Statsbudsjettet 1991.

St.prp. nr. 39 (1995-96) Om investeringsutgifter.

St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien m.v.

St.prp. nr. 60 (1996-97) Om kommuneøkonomien 1998 m.v.

St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 m.v.

St.prp. nr. 63 (1997-98) Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999-2006.

St.prp. nr. 1 (1998-99) For budsjetterminen 1999. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr. 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 m.v.

St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v.

St.prp. nr. 82 (2000-2001) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen).

St.prp. nr. 1 Tillegg nr 8 (2002–2003) Om ny organisering av matforvaltningen m.m.

St.prp. nr. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen).

St.prp. nr. 64 (2003-2004) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen).

St.prp. nr. 1 (2004-2005) For budsjetterminen 2005. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Statistisk sentralbyrå (1982): Skatter og overføringer til private. Historisk oversikt over satser mv. Årene 1969-1982. *Rapporter* 82/19. Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (1994): Skatter og overføringer til private. Historisk oversikt over satser mv. Årene 1975-1994. *Rapporter* 94/21. Statistisk sentralbyrå.

Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000) Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. *NIBR-notat* 2000:128. Oslo: NIBR.

Ved siden av dette har vi benyttet oss av Statsbudsjettet og Nasjonalbudsjettet for årene 1970-2006. Disse utgis henholdsvis som St.prp. nr. 1 og St.meld. nr. 1 hvert år. Alle utgaver av Økonomisk utsyn fra Statistisk sentralbyrå for årene 1970-2005 er også benyttet. I perioden 1971 – 1986 ble Økonomisk utsyn utgitt som en særskilt publikasjon, mens det fra 1987 har vært publisert i *Økonomiske analyser* (som nr 1 i det påfølgende år).

Vedlegg 1. Tabell som viser kommunal og fylkeskommunal maksimalskattøre 1970-2005

Årstall	Alminnelig inntekt		Selskapsskatten	
	Kommuner	Fylkeskommuner	Kommuner	Fylkeskommuner
1970	20		20	
1971	20		20	
1972	20		20	
1973	21,3		21,3	
1974	21,3		21,3	
1975	21,3		21,3	
1976	22		22	
1977	14	8	14	8
1978	14	8	14	8
1979	13,50	7,50	13,50	7,50
1980	13,50	7,50	13,50	7,50
1981	13,50	7,50	13,50	7,50
1982	13,50	7,50	13,50	7,50
1983	13,50	7,50	13,50	7,50
1984	13,50	7,50	13,50	7,50
1985	13,50	7,50	13,50	7,50
1986	13,50	7,50	13,50	7,50
1987	13,50	7,50	13,50	7,50
1988	13,50	7,50	13,50	7,50
1989	13,50	7,50	13,50	7,50
1990	13,50	7,50	13,50	7,50
1991	13,50	7,50	13,50	7,50
1992	13,50	7,50	7,00	4,00
1993	13,50	7,50	7,00	4,00
1994	13,00	7,25	5,50	4,00
1995	12,25	7,00	5,50	2,75
1996	11,75	7,00	4,75	2,50
1997	11,50	6,75	4,25	2,50
1998	10,75	6,25	0,00	0,00
1999	11,50	6,60	0,00	0,00
2000	11,20	6,45	0,00	0,00
2001	12,20	6,90	0,00	0,00
2002	12,40	1,90	0,00	0,00
2003	13,00	3,24	0,00	0,00
2004	13,20	2,60	0,00	0,00
2005	13,20	3,00	0,00	0,00

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1982), Statistisk sentralbyrå (1994), Kommunal- og regionaldepartementet (2006)