

Frank Madsøy

KOMMUNAL ØKONOMI OG FORVALTNING

• I ALL ENKELHET •



Frank Madsøy

**KOMMUNAL ØKONOMI
OG FORVALTNING
• I ALL ENKELHET •**

KF

© 2023 KF (Kommuneforlaget AS), Oslo
1. utgave, 1. opplag 2023

Sats og omslag: HAVE A BOOK
Trykk og innbinding: LOS DIGITAL AS
ISBN: 978-82-446-2428-2

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med KF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, Interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

KF
Postboks 1263 Vika
0111 OSLO

Telefon: 24 13 28 50
Henvendelser vedrørende utgivelsen rettes til: kundeservice@kf.no
www.kf.no

FORORD

Kommuneøkonomien utgjør en betydelig del av norsk økonomi, og den økonomiske situasjonen i kommunene har stor betydning for en rekke velferdstjenester. Likevel er det lite som er skrevet om kommuneøkonomi og kommunaløkonomiske beslutningsprosesser. Formålet med denne boka er å gi en innføring i kommunaløkonomiske problemstillinger, som også skal være tilgjengelig for folk uten økonomisk bakgrunn.

Ambisjonen med boka er å gi leseren en overordnet innføring i temaet. Boka starter med å gi en innføring i hva en kommune er og hvordan den er organisert. Det blir også gitt en del oppmerksomhet til maktbegrepet og maktutøvelse i kommunen. Kommunene er store organisasjoner som løser flere viktige samfunnsoppgaver. En forståelse av hva som er oppdraget til kommunen og maktforholdene i kommunen er viktig å ha med seg når kommunaløkonomiske problemstillinger skal forstås. Boka inneholder noe økonomisk teori som blir forklart uten formler og grafer. Teoriene er knyttet til de praktiske problemstillinger i kommunene.

Hvordan finansieres kommunene, hvor stor er kommunesektoren, hvilke regler gjelder for økonomiforvaltningen i kommunene og hvilke økonomiske teorier kan hjelpe oss når kommunaløkonomiske forhold skal forstås og vurderes?

Mange temaer som er tatt opp i denne boka kunne ha vært gitt en mye grundigere behandling. Når det ikke er gjort skyldes det et helt bevisst valg av forfatteren. Det er et poeng at boka er kortfattet. Det er utgitt mye god litteratur om økonomi, samfunnsvitenskap og juss som den interesserte leser kan fordype seg videre i.

FORORD

Jeg vil takke min kone Anne Aspelund for gjennomlesning og nyttige innspill underveis i dette arbeidet, og Lise Gry Størholdt i Kommuneforlaget for kyndig veiledning underveis.

INNHold

DEL 1 KOMMUNAL FORVALTNING	7
KAPITTEL 1 INNLEDNING	9
Framveksten av kommunalt selvstyre	9
Kommuneforvaltningen	10
Det kommunale samfunnsoppdraget	12
Kommunestrukturen	14
KAPITTEL 2 MAKT OG BESLUTNINGER	17
Maktbegrepet og former for makt	17
Kommunene og staten	18
Formell makt i kommunene	19
Makt og relasjoner	26
Maktfordeling mellom politikk og administrasjon	28
KAPITTEL 3 KOMMUNAL ORGANISERING	31
Parlamentarisme	31
Formannskapsmodellen	33
Kommunale foretak	35
Interkommunale samarbeid	35
Markedsorientering i kommunal sektor	36
Kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon	36
Kommunen	37
Fylkeskommunen	39
DEL 2 KOMMUNEØKONOMI	41
KAPITTEL 4 ØKONOMI - INTRODUKSJON	43
Retninger i økonomifaget	45
Markedsøkonomi	47
Økonomisk planlegging og styring	49
Økonomisk styring – pengepolitiske og finanspolitiske virkemiddel	50
Økonomiske valg og virkninger	52
Kostnader og utgifter	55
Utvidede kostnadsbegrep	56
Økonomi og miljø	58

INNHold

KAPITTEL 5 KOMMUNEØKONOMI	61
Økonomisk balanse i kommunesektoren	62
Størrelsen på kommunal sektor	65
Kommunale inntekter	67
Kommunale skatter	68
Tilskudd fra staten	71
Andre inntekter	84
KAPITTEL 6 ÅRSBUDSJETT OG ØKONOMIPLAN	89
Krav til budsjettet	92
Bruk av lån i kommunene	97
Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK)	103
Budsjettdokumentet	106
Budsjettprosessen	106
Budsjettbehandling	109
KAPITTEL 7 ÅRSREGNSKAP OG ÅRSBERETNING	113
God kommunal regnskapsskikk (GKRS)	114
Kommunal egenkontroll	114
KAPITTEL 8 KOSTRA	117
KOSTRA-grupper	119
LITTERATURLISTE	125
VEDLEGG	127
Vedlegg 1 Bevilgningsoversikter	127
Vedlegg 2 KOSTRA-grupper	131

Del I

Kommunal forvaltning

1

INNLEDNING

Framveksten av kommunalt selvstyre

Vi har hatt kommunalt selvstyre i Norge siden 1838. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ble opprettet gjennom vedtak av formannskapslovene 14. januar 1837. I de mer enn 180 årene som har gått siden det kommunale selvstyret ble opprettet, har det vært en stadig endring både i hvilke oppgaver kommunene og fylkene har ansvaret for og antallet fylker og kommuner.

En viktig drivkraft bak framveksten av det lokale selvstyret var ønske om lokal selvbestemmelsesrett og ønske om «frigjøring» fra embetsmannsstyret. Vi fikk de såkalte bondestortingene i 1833 og 1836. I disse periodene var odelsbøndene i flertall på Stortinget, og de ønsket et sterkere lokalt selvstyre. Lokalt selvstyre (i kommunene) ble da innført ved at Stortinget vedtok formannskapslovene i 1837, og det kommunale selvstyret ble opprettet i 1838.

En av dem som gikk i front for å opprette kommunalt selvstyre var rindalingen John Neergaard (1795–1885). Senere i livet ble han bonde og lensmann i Øre (i dag Gjemnes kommune). John Neergaard engasjerte seg politisk og satt flere perioder på Stortinget. Han ble første gang innvalgt i 1827 som representant fra Romsdal amt. John Neergaard ga ut boka som på folkemunne ble omtalt som Ola-boka. Den egentlige tittelen er «*En Odelsmands Tanker om Norges nærværende Forfatning tillige med en Samtale indeholdende Veiledning for Bønder til en riktigere Fremgangsmaade ved Udkaarelsen av Valgmænd og Repræsentanter*». Boka ble utgitt i Christiania i 1830.

Ola-boka er en samtale mellom en klokker som forsvarer embetsstanden, en bymann, bonden Ola og en bergverksbetjent. Neergaards argumenta-

sjon gikk ut på at bøndene måtte få velge folk fra sin egen stand inn på Stortinget, ikke embetsmenn som til nå hadde vært i flertall.

Neergaard arbeidet i unge år hos en sakfører i Kristiansund. Her fikk han låne bøker, og i disse fikk han blant annet kjennskap til den skotske kommunelovgivingen. Neergaard var opptatt av mer selvstyre på bygdene og gikk i spissen for en gruppe som leverte inn forslag til formannskapslovene i 1833. Neergaard ble derfor omtalt som formannskapslovens far. I Rindal, der han var født, har de en ordførerklubbe som markerer arbeidet til John Neergaard i sitt kommunevåpen.

De første årene med lokalt selvstyre var oppgavene til kommunene ganske beskjedne sammenlignet med det omfattende oppgavesettet kommunene har ansvar for i dag. Ansvaret for skolestyrene kom først på 1850-tallet. Ansvaret for fattigvesenet ble tidlig en kommunal oppgave, og med tuberkuloseepidemien som herjet landet på den tiden ble dette en viktig oppgave.

Opp gjennom årene er det mange som har argumentert for at det kommunale selvstyret må grunnlovsfestes. Dette ble gjort så sent som i 2016 da følgende formulering ble tatt inn i Grunnlovens § 49:



«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer.»

Kommuner
og fylkes-
kommuner

Kommuneforvaltningen

I Norge har vi to typer kommuner, og i tidligere tider ble det snakket om primærkommuner og sekundærkommuner. Med primærkommuner mener vi kommuner som Stord eller Molde, mens sekundærkommunene er fylkeskommunene. Bakgrunnen for at vi snakket om primærkommuner og sekundærkommuner var valgordningen. Til primærkommunene var det direkte valg til kommunestyrene, mens det til fylkestingene (amtene) var indirekte valg. Det indirekte valget skjedde ved at kommunestyrene oppnevnte representanter til fylkestingene. Begrepene sekundærkommune og primærkommune henger igjen selv om det har vært direkte valg til

fylkestingene hvert fjerde år siden 1975 samtidig som det er valg til kommunestyrene.

Fylkeskommunene er altså en kommune, og det er den samme kommune-loven som danner basis for kommunenes og fylkeskommunenes makt og oppgaver. Det gir likevel relevans å snakke om ulikhetene mellom kommuner og fylkeskommuner. Arealet er ulikt, og oppgavene de har ansvar for er ulike. Størrelsen er ulik, og fra 1.1.2020 har vi elleve fylkeskommuner (inkludert Oslo), mens vi har 356 kommuner. Det er verdt å merke seg at Oslo er i en særstilling. Oslo kommune er både en kommune og fylkeskommune, og kommunestyret i Oslo har ansvaret for oppgaver som i resten av landet er lagt til fylkeskommunene, for eksempel videregående opplæring. Fram til 1964 var ikke byene med i fylkestinget. Før den tid var fylkene et fellesskap for landkommunene.

Det er «lov om kommuner og fylkeskommuner» (kommune-loven) som er grunnlaget for det kommunale og fylkeskommunale selvstyret i Norge. Det er en omfattende lov som regulerer de fleste sidene ved kommunal struktur og beslutninger. Loven regulerer valg og sammensetting av folkevalgte organer, rettigheter og plikter for folkevalgte, kommunal organisering og ikke minst er det den som regulerer den kommunale økonomiforvaltningen mm. Kommunelovens formålsparagraf har høye ambisjoner for den kommunale forvaltningen.

 Kommuneloven

§ 1-1. Lovens formål

§

«Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.»

I tillegg til kommuneloven er det en lang rekke andre lover som er styrende for den kommunale virksomheten og for kommunale beslutninger. Kommunene må blant annet forholde seg til «lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker» (forvaltningsloven), «lov om rett til innsyn i offentlig verksemd» (offentlighetsloven), «lov om planlegging og byggesaksbehandling» (plan- og bygningsloven), «lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv.» (konsesjonsloven), «lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen» (sosialtjenesteloven), «lov om grunnskolen og den videregående opplæringa» (opplæringslova), «lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.» (helse- og omsorgstjenesteloven), «lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser» (inndelingsloven). Den kommunale og fylkeskommunale virksomheten er med andre ord svært omfattende.

Generalistkommuner

Norske kommuner og fylkeskommuner er generalistkommuner. Dette betyr at alle kommuner skal kunne tilby befolkningen de samme tjenestene. Oslo med sine 699 827 innbyggere og Bergen med sine 286 930 innbyggere skal gi de samme tjenestene til sine innbyggere som Utsira med 188 innbyggere og Modalen med 378. (Alle folketall er per 1.1.2022.) Det blir fra tid til annen kommentert at en burde differensiere i oppgaveporteføljen til kommunene på bakgrunn av størrelse og kapasitet. Det er nå satt ned et utvalg som skal analysere dagens generalistkommunesystem. Generalistkommuneutvalget skal levere sin rapport i mars 2023.

Deler av smådriftsulempene løser kommunene i dag med interkommunalt samarbeid.

Det kommunale samfunnsoppdraget

Kommunene skal ivareta flere viktige samfunnsfunksjoner.

Demokratisk arena

En viktig kommunal oppgave er å være en demokratisk arena. Demokratiet og valg er bærende i det norske samfunnet. Den politiske arenaen som kommunestyret utgjør er derfor i seg selv en viktig funksjon. I tillegg kommer det at kommunepolitikken er en viktig opplæringsarena for andre politiske

nivåer. De fleste fylkespolitikere og stortingspolitikere har erfaring fra et kommunestyre. Kommunepolitikken bidrar derfor til at vi får mer erfarne politikere på Stortinget.

De politiske partiene er viktige i demokratiet. Lokalpolitikken og de lokale valgene medvirker til at det er livskraftige partilag for de fleste politiske partiene i kommunene.

Kommunene har myndighet til å fatte vedtak på en rekke områder som er viktige for innbyggerne. Dette spenner fra tillatelse til å sette opp en hytte, til vedtak om spesialundervisning og vedtak etter barnevernsloven. For innbyggerne er det viktig at kommunene både har nok kompetanse og kapasitet når rettssikkerheten skal ivaretas.

Kommunene utøver myndighet

Samfunnsutvikling består i å legge til rette for en god og bærekraftig utvikling av lokalsamfunnet. Kommunen kan gjennom helhetlig planlegging skape gode lokalmiljø som er tilpasset de klima- og miljøutfordringene vi står overfor. Kommunen kan stå for en restriktiv jordvernpolitikk som tar vare på matjorden, slik at jorda benyttes til matproduksjon og ikke boligbygging. Samfunnsutvikling innebærer også å tilrettelegge areal til næringsetablering og å tilby bedriftsetablerere støtte og hjelp i etableringsfasen. Kommunene kan også legge til rette for et rikt kulturliv.

Kommunene som samfunnsutviklere

De fleste av oss forbinder nok kommunen med tjenesteproduksjon. De fleste tjenestene vi forbinder med velferdsstaten blir levert og produsert av kommunene. Det gjelder barnehager, helsestasjoner, grunnskole, pleie- og omsorgstjenester, vann og avløp, renovasjon, barnevernstjenester, sosialtjenester, kulturskoler med mer. Dette er tjenester som er svært viktige for innbyggerne i forskjellige faser av livet. Økonomisk er det grunnskole og pleie- og omsorgstjenester som er de tyngste kommunale tjenestene.

Effektiv tjenesteproducent

Fylkeskommunene har ansvaret for en stor del av veiene og ferjestrekningene, videregående opplæring, regionalt nærings- og utviklingsarbeid, kulturformidling, kulturvern og den offentlige tannhelsetjenesten.

Kommunestrukturen

I 1838 ble kommunene inndelt med utgangspunkt i den kirkelige inndelingen av landet, og det ble opprettet 392 kommuner. Bare i få tilfeller ble inndelingen fra prestegjeld fraveket. Etter 1838 fikk vi en betydelig deling av kommuner, og på det meste i 1930 hadde vi 747 kommuner. Etter andre verdenskrig har det vært igangsatt flere prosesser der formålet har vært å slå sammen kommuner.

Tabellen nedenfor viser utviklingen vi har hatt i kommuneinndelingen i Norge. Det er verdt å merke seg at antallet kommuner i Norge ikke før 2020 har vært lavere enn i 1838.

År	Antall kommuner per 1.1
1838	392
1930	747
1957	744
1967	454
1974	443
1978	454
1994	435
2014	428
2020	356

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktur/id751352/>

Etter andre verdenskrig har flere offentlige utvalg blitt nedsatt for å vurdere kommunestrukturen i Norge.

I 1946 satte regjeringen ned Schei-komiteen, ledet av daværende fylkesmann i Sogn og Fjordane Nikolai Schei. Schei-komiteen la fram flere innstillinger, om kommunestruktur og prinsipper for kommunal inndeling.

Disse bli vedtatt av Stortinget i 1956. Endringene i kommunestruktur som kom i kjølvannet av Schei-komiteen skjedde i årene 1958–1967. Det arbeidet som her ble gjort førte til en betydelig endring i den kommunale inndelingen i Norge. Det ble også gjennomført noen byutvidelser i kjølvannet av Schei-komiteens arbeid.

Tallaksen-utvalget må også nevnes. Her var oppgaven å se om det var behov for å dele opp noen av de kommunene som ble slått sammen etter gjennomføringen av Schei-komiteens anbefalinger. Dette resulterte i at Stortinget vedtok delinger, og vi fikk elleve nye kommuner i 1978, se tabell ovenfor.

Buvik-utvalgene (Buvik 1 og 2), ble ledet av daværende fylkesmann i Troms Martin Buvik. Buvik-utvalgene ble satt ned for å vurdere «inneklemt» bykommuners situasjon. Resultatet av arbeidet var at flere bykommuner fikk utvidet sitt areal, og antallet kommuner ble redusert med seks kommuner i 1988 (Buvik 1) og med 13 i 1992 og 1994 (Buvik 2).

Christiansen-utvalget ble oppnevnt i 1989. Utvalget ble ledet av daværende fylkesmann i Buskerud Ragnar Christiansen. Utvalget fikk som mandat å vurdere gjeldende kommune- og fylkesinndeling, og med bakgrunn i disse vurderingene legge fram forslag til framtidige prinsipper for kommunal inndeling. I 1992 la utvalget fram sin anbefaling, der det ble konkludert med at det var et reformbehov. Utvalget la også fram prinsipielle retningslinjer for framtidig kommune- og fylkesinndeling. Dette utvalgets arbeid ble ikke fulgt opp politisk på en måte som førte til endringer i kommunestrukturen i Norge.

Det har vært noen kommunesammenslåinger basert på kommunale initiativ. Som eksempler kan nevnes Re kommune som ble opprettet i 2002 (sammenslåing av Våle og Ramnes), Re kommune ble 01.01.2020 slått sammen med Tønsberg, nye Kristiansund kommune ble opprettet i 2008 (sammenslåing av Frei og Kristiansund), nye Aure kommune ble opprettet i 2006 (sammenslåing av Aure og Tustna) og nye Vindafjord kommune ble opprettet i 2006 (sammenslåing av Ølen og Vindafjord).

I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skulle være basert på frivillige sammenslåinger. Det betyr at kommunestyrene i de kommunene som er omfattet av sammenslåingen må gå inn for den. Etter dette vedtaket har Stortinget vedtatt «lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser» (inndelingsloven), som beskriver prosess og myndighet i inndelings saker. I inndelingsloven går det klart fram at Stortinget kan gjøre vedtak om sammenslåing i inndelings saker der noen av kommunene er imot sammenslåingen. Vedtaket fra 1995 må leses i denne sammenhengen, altså at Stortinget kan vedta sammenslåinger der kommunestyrene er imot det om de mener det tjener helheten.

I Solberg-regjeringens kommunereform ble elleve kommuner del av en sammenslåing selv om kommunestyrene gikk imot dette. Det var i tilfeller der en kommune kunne blokkere for sammenslåingsprosesser for andre kommuner. Som eksempel kan Haram i Møre og Romsdal nevnes.

Solberg-regjeringens kommunereform har resultert i at vi har fått et betydelig antall frivillige sammenslåinger fra 01.01.2020. 119 kommuner ble til 47 nye. I tillegg fikk vi en halvering av antall fylkeskommuner. Endringsviljen i kommunene har vært varierende. I noen fylker var det flere sammenslåinger, og i andre var det ingen. Mangel på helhetlig gjennomføring av reformen har trolig redusert gevinsten av den. Selv etter reformen er det et betydelig antall små kommuner, og dette gjør at det er minst like stor strekk i kommunelaget etter reformen som før reformen.

Etter valget høsten 2021 ble regjeringen Solberg erstattet av en regjering bestående av Senterpartiet og Arbeiderpartiet, ledet av Jonas Gahr Støre. Denne regjeringen sier i sin regjeringserklæring (Hurdalsplattformen) at fylkeskommuner og kommuner som er tvangssammenslått kan oppløses om de søker før 1. juli 2022. Fylkene Troms og Finnmark, Viken og Telemark og Vestfold har søkt om og fått innvilget oppdeling til den strukturen de hadde før 2020. For «gamle» Haram kommune, som nevnt ovenfor, er det også innvilget søknad om å skilles fra Ålesund kommune.