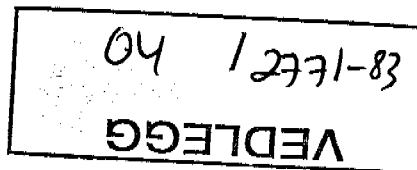




Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.

0032 OSLO



Deres ref.

Vår sak

00/12509-011 024940/00
601.0

JES
Oslo, 23.11.00

NOU 2000:22 OM OPPGAVEFORDELINGEN MELLOM STAT, REGION OG KOMMUNE

Landsorganisasjonen i Norge har mottatt departementets brev av 7. juli d.å. om ovennevnte.

NOU 2000:22 er en omfattende og solid gjennomgang av mange problemstillinger knyttet til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer, antall forvaltningsnivåer og antall fylker/regioner i Norge. LO ser det som svært nyttig at man gjennom oppfølgingen av NOU 2000:22 får en anledning til å drøfte disse spørsmålene.

Prinsipielle synspunkter

Hovedmålet for utviklingen av offentlig sektor må være å sikre brukerne gode tilbud, bidra til sosial utjevning og balanse mellom ulike landsdeler. Norge har en sterk og moderne offentlig sektor. Dette gjelder enten man sammenlikner med tidligere eller med andre land. Offentlig sysselsetting har økt betydelig de senere årene. Dette avspeiler først og fremst økt behov for offentlige tjenester lokalt, for eksempel helsetjenester. Det løpende effektiviseringsarbeidet i kommunene har begrenset behovet for økt offentlig sysselsetting.

Grunnleggende forhold som den demografiske utviklingen og en antatt positiv inntektsutvikling, tilsier at behovet for offentlig produserte tjenester vil fortsette å øke framover. Det er også reist berettiget kritikk mot kvaliteten på enkelte offentlige tjenester, og på noen områder er det til dels store forskjeller i ressursbruk uten at kvaliteten varierer tilsvarende. LO ønsker derfor å være en aktiv medspiller i regjeringen Stoltenbergs arbeid med å fornye offentlig sektor. Utvikling av en sterkere og mer fleksibel offentlig sektor krever imidlertid også en realistisk og mer forutsigbar finansiering, hvor man tar hensyn til økt etterspørsel i befolkningen etter for eksempel omsorgs-, helse- og utdanningstjenester. Det er dessuten avgjørende for gode prosesser og løsninger at arbeidet skjer i samråd med arbeidstakerne og deres organisasjoner.

Gjennomgang av antall forvaltningsnivåer og oppgavefordelingen mellom dem er et sentralt ledd i arbeidet med å fornye offentlig sektor, og påvirker sterkt arbeidet med å styrke lokaldemokratiets vilkår. Beslutninger om organiseringen vil påvirke grunnlaget for offentlig virksomhet i lang tid. Det er derfor nødvendig å se framover og ta utgangspunkt i brukernes

behov. I noen tilfeller vil overordnede hensyn tilsi at organiseringen bør endres selv om enkelte sektorinteresser ikke ønsker det. Dette understreker behovet for en god prosess med de berørte.

Eierskap til sykehusene

En reell diskusjon av fylkeskommunenes framtid avhenger av om ansvaret for sykehusene skal overføres til staten, slik 5 av 12 utvalgsmedlemmer går inn for.

Foreliggende materiale viser at kvaliteten av sykehusbehandlingen i Norge generelt er høy. De siste årene har det vært sterk økning i antall behandlinger og kortere ventetider. Samtidig har det skjedd omfattende endringer i rammebetingelsene for helsesektoren. Dels er dette tiltak som ikke har fått tilstrekkelig tid til å virke ennå. Bl.a. er det vedtatt fire nye lover på helseområdet, de fem helseregionene er formalisert og fylkeskommunene kan velge å gi sykehusene friere tilknytning. Vi vil også nevne innføringen av innsatsbasert finansiering av sykehusene (IFS) fra 1997.

Det er likevel tvilsomt om de gjennomførte tiltakene er tilstrekkelige til å sikre kvalitet og ressursbruk i sykehussektoren. Selv om dagens sykehuskrise i stor grad er en forventningskrise, er det betydelige reelle problemer:

- Manglende kostnadskontroll. Kostnadene har økt sterkt de siste årene. De store underskuddene viser at dette ikke er en styrt utvikling, selv om det innebærer flere behandlede pasienter. Svak økonomistyring gir økte muligheter for krisemaksimering og svarteperspill. Dette svekker prioriteringene og øker kostnadene.
- En rekke konkrete eksempler på ressursløsning. Dyrt utstyr utnyttes lite, leger driver kontorarbeid istedenfor å behandle, korridorpasienter osv.
- Manglende vedlikehold i utstyr og bygninger og utilstrekkelige investeringer i IT for støttefunksjoner.
- Fremdeles for lange køer for enkelte behandlinger.

Disse problemene har mange årsaker og kan ikke løses ved ett enkelt styringsgrep. LO har støttet sykehusenes fylkeskommunale eierskap. Et klart politisk flertall mener nå sterkere styring gjennom statlig eierskap er en forutsetning for å få i stand nødvendige forbedringer til beste for pasientene.

Et hovedargument for statlig eide sykehus er at styringsansvaret klargjøres og samles på ett sted. Staten har allerede i dag svært stor innflytelse på ressursbruken i sykehusene (finansiering, lover, helseplaner), slik at deler av den formelle ansvarsoverføringen ikke vil være reell. Forenkling av styringsstrukturen bør gjøre det vanskeligere å drive strategisk spill om ressurser og ansvar. Gjestepasientordningen og etableringen av fem helseregioner viser dessuten at dagens fylkeskommuner er for små som selvstendige enheter for rasjonell sykehusdrift.

Sykehusene må styres sterkt politisk. Men den politiske styringen bør ikke gjelde for eksempel medisinfaglige problemstillinger på enkeltsykehus eller organisasjonsmessige detaljer. Styringen bør skje på mer overordnet plan som gjennom å fastlegge aktivitetsforutsetninger og ressursramme og gjennom ansettelse av sykehusenes ledelse. I tillegg må selvsagt den politiske styringen innebære et ansvar for å styre antallet sykehus, hvilke sykehus som gjør hva, finansieringssystemet osv. Hvis man er enig i at dette er de

viktigste politiske oppgavene, er det mindre grunn til å holde fast på dagens fylkeskommunale eierskap, siden disse oppgavene i større grad krever et større regionalt og nasjonalt perspektiv.

Statlig eie av sykehusene kan gi økte muligheter for god styring, men er selvsagt ingen garanti for riktige beslutninger. Det kan bl.a. bli vel så stor fare som tidligere for at enkeltsaker i media kan påvirke beslutninger på en uheldig måte, og dermed styrke dem som skriker høyest. Videre kan veien mellom 1. og 2. linje i helsetjenesten bli lang. Et av problemene i dagens helsetjeneste er at samarbeidet mellom sykehusene og sykehjemmene ikke er godt nok.

Samtidig har altså sykehussektoren de siste årene møtt meget sterk kritikk, og viktige deler av denne synes berettiget. Alt i alt vil LO ikke motsette seg et forslag om at staten skal eie sykehusene. Vi vil også vise til at problemene på sykehusene etter vårt syn har svekket fylkeskommunenes legitimitet som politisk aktør. Fylkeskommunen vil ha viktige oppgaver selv om sykehusene overtas av staten.

Bl.a. det store antallet sykehus og behovet for å unngå økt byråkrati gjør at den nærmere utformingen av organiseringen ved statlig eie er svært viktig. Dette er et spørsmål som man må komme tilbake til. LO legger imidlertid til grunn at sykehusene organiseres som statlige foretak. Det er viktig at hvert foretak får et regionalt basert styre, oppnevnt av eieren og med tilknytning og tilhørighet til den befolkningen sykehuset skal tjene. Det må videre forutsettes at det ved omorganiseringen tas godt vare på de ansatte som arbeider med eller i sykehussektoren.

Antallet forvaltningsnivåer – antall fylker

LO har merket seg at et flertall av 11 av 12 i utvalget går inn for å beholde tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge, og at 10 av disse 11 går inn for at antall fylker reduseres fra 19 til 10-15.

LO er enig i at fylkeskommunen videreføres og at antallet fylker reduseres til 10-15. Det bør fortsatt være direkte valg til fylkeskommunene. Dette gjelder selv om disse med statlig eide sykehus vil få et smalere ansvarsområde. Behovet for en ytterligere sammenslåing av fylker vil etter vårt syn være større dersom fylkeskommunene fortsatt skal eie sykehusene. LO er videre enig i at staten må redusere detaljstyringen av kommunesektoren. Fylkesmennenes oppgaver må vurderes i denne sammenheng og i lys av endringer i fylkeskommunenes ansvar.

Fylkeskommunenes utviklingsrolle

LO ser at man på visse områder kan styrke det utvalget kaller "utviklingsrollen" i fylkeskommunene. LO er for eksempel enig i at det er behov for å se nærmere på fylkeskommunenes rolle når det gjelder arealforvaltning. Det kan også være statlige støtteordninger fylkeskommunene kan overta.

Utredningen foreslår imidlertid også å vurdere om regionale politiske føringer for virkemiddelbruken i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) bør styrkes. LO vil her vise til kompromisset om styringen av SND som ble vedtatt i 1996. Vi kan ikke se at det vil være konstruktivt å ta opp dette spørsmålet på nytt nå.

Strukturen i primærkommunene

Norge har 430 primærkommuner, med stor spredning i geografisk omfang, næringsvirksomhet og innbyggertall. Danmark har 275 kommuner. Gjennom omfattende reformer på 50-, 60- og 70-tallet ble antallet kommuner i Sverige redusert fra 2500 til 284. Både Danmark og Sverige har beholdt et regionalt nivå.

Strukturen på primærkommunene ble gjennomgått i NOU 1992:15 "Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring" og St. meld. nr. 32 (1994-95) "Om kommune- og fylkesinndelingen". Regjeringen foreslo i St. meld. nr. 32 en relativt omfattende kommunereform. Stortinget valgte imidlertid heller å fokusere på fylkeskommunenes oppgaver.

Det økte behovet for å fornye og styrke offentlig sektor, og utviklingen innenfor teknologi, kommunikasjoner og bosetting, gjør det imidlertid nødvendig at dette spørsmålet vurderes på nytt av regjering og storting.

Etter LOs syn bør det derfor legges til rette for en prosess slik at Norge kan få en mer tidsmessig kommunestruktur. Analysene i NOU 1992:15 og St. meld. nr. 32 (1994-95) bør oppdateres. Herunder bør den kritikk analysene og forslagene ble møtt med vurderes. Det må også tas høyde for at det i enkelte tilfeller kan være gode grunner for å beholde en særskilt kommunestruktur selv om den utenfra framstår som lite rasjonell.

En bedre kommunestruktur bør baseres på frivillighet fra kommunenes side. Stortinget må ikke overkjøre lokale vedtak. Samtidig må prosessen legges opp slik at de aktuelle kommunene går reelt inn i problemstillingene sammen med sentrale myndigheter.

LO vil i denne sammenheng vise til at de økonomiske rammebetingelsene for kommunene bør endres slik at de ikke hemmer hensiktsmessige sammenslåinger. Stortingets vedtak i juni 2000 om et såkalt "inndelingstilskudd" (ekstra basistilskudd) i 10 år etter kommunesammenslåinger er etter vårt syn ikke tilstrekkelig økonomisk motiv for tilpasninger.

En uhensiktsmessig struktur på primærkommunene kan på lengre sikt også hemme lokaldemokratiet, bl.a. fordi det gir mindre muligheter for å overføre oppgaver fra regionalt nivå. Endringer i kommunegrenser er imidlertid krevende å gjennomføre og få til å virke godt ut fra et lokaldemokratisk perspektiv. Dette understreker behovet for frivillighet og åpne, gode politiske prosesser. I større kommuner er det uansett viktig å stimulere til politisk deltakelse også utenfor kommunesentrene.

Særskilte spørsmål

LO vil forutsette at rettslige omorganiseringer innenfor kommunesektoren omfattes av arbeidsmiljølovens kap. XII A, og at all omorganisering som berører de ansatte behandles i samråd med organisasjonene.

Utredningen gir en rekke mer konkrete anbefalinger om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, både i tilknytning til de anbefalte hovedmodellene og i form av 28 enkeltforslag. Dette har vært nyttig som bakgrunn for våre prinsipielle vurderinger. Vi har imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å vurdere nærmere disse konkrete anbefalingene nå, før de mer prinsipielle avklaringene har funnet sted. Vi forutsetter derfor at eventuell oppfølging av disse sendes på høring på vanlig måte før de fremmes for Stortinget.

LO vil likevel påpeke følgende:

- Endringer i organiseringen av offentlige oppgaver i samferdselssektoren bør avvente behandlingen av Nasjonal Transportplan.
- Vi er ikke enige i et mindretalls forslag om å overføre ansvar for arbeidsmarkedsopplæringen fra Staten til fylkeskommunene/SND. Denne oppgaven bør fortsatt være statlig.
- Vi støtter utvalgets forslag om å samordne arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten bedre gjennom å utvikle gode offentlige servicekontorer (OSK). Det må nå arbeides aktivt med å få nødvendige juridiske avklaringer, og at det settes av midler til investeringer i lokaler og IT-utstyr.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE


Yngve Hågensen


Jan-Erik Støstad