

## **MATERIALE FRA**

### **1. KONSULTASJONSMØTE 05.03.04**

<b>1</b>	<b>Konsultasjonsmøtet .....</b>	<b>3</b>
1.1	Forslag fra arbeidsgruppen om forenkling og forbedring av organiseringen av konsultasjonsordningen.....	3
1.1.1	Prioritering og sortering av saker/administrativ håndtering: .....	3
1.1.2	Ny organisering av konsultasjonsordningen .....	4
1.1.3	Videre arbeid.....	5
<b>2</b>	<b>Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen? ..</b>	<b>6</b>
2.1	Innledning og sammendrag av notat fra TBU .....	6
<b>3</b>	<b>Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....</b>	<b>7</b>
3.1	Innledning .....	7
3.2	Utviklingen i netto driftsresultat .....	7
3.3	Utviklingen i inntekt, aktivitet, underskudd og gjeld .....	9
3.4	Nærmere om utviklingen i de enkelte inntektsartene .....	10
3.5	Utvalgets situasjonsforståelse .....	10
<b>4</b>	<b>Om langsiktig plan/tiltak for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien .....</b>	<b>12</b>
4.1	Innledning .....	12
4.2	Forslag fra KS .....	12
4.3	Kort om statens styring av kommunesektoren .....	14
4.4	Beskrivelse av den økonomiske situasjonen – netto driftsresultat.....	14
4.5	Det økonomiske opplegget for 2004.....	16
4.6	Kommuner i økonomisk ubalanse – årsaker og konsekvenser.....	16
4.7	Noen problemstillinger og dilemmaer knyttet til en ev. langsiktig plan.....	17
4.8	Tiltak for å rette opp den økonomiske ubalansen .....	18
<b>5</b>	<b>KS politiske prioriteringer - krav til første konsultasjonsmøte 5. mars 2004.....</b>	<b>19</b>



# 1 Konsultasjonsmøtet

Hovedfokus for møtet er rammene for kommuneopplegget i neste års statsbudsjett. Temaene er en foreløpig drøfting av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, demografi, inntektsmuligheter, effektivisering (makroperspektiv), sammensetningen av kommunesektorens inntekter og generelle synspunkter på kommuneopplegget i neste års statsbudsjett. Formålet er å komme så godt som mulig fram til en felles forståelse av den faktiske situasjonen for kommunesektoren.

I henhold til innarbeidet praksis er materialet til møtet administrativt utarbeidet av sekretariatet, og vil ut fra drøftingene i konsultasjonsmøtet bli bearbeidet med henblikk på omforent tekst og nedkorting av materialet.

Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun KR, FIN, og KS på møtet. Dette er nytt i forhold til tidligere år, og er en følge av forslag framsatt av en arbeidsgruppe på administrativt nivå, som ble forslått nedsatt på det 3. konsultasjonsmøtet 15. august 2003. Arbeidsgruppen (med representanter fra KS, KR, FIN, UFD, SOS og BFD) har vurdert dagens organisering av konsultasjonsordningen, samt foreslått endringer som kan legge forholdene bedre til rette for en videre utvikling av konsultasjonsordningen. Hovedmålet er en enklere ordning som hhv. fremmer felles forståelse om sektorens oppgaver innenfor de fastsatte inntektsrammene, reduserer detaljstyring og fremmer effektiv ressursbruk. Arbeidsgruppen har videre vurdert hvordan det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder kan bringes inn i konsultasjonsordningen på en hensiktsmessig måte.

## 1.1 Forslag fra arbeidsgruppen om forenkling og forbedring av organiseringen av konsultasjonsordningen

Arbeidsgruppens rapport ble lagt fram i desember 2003 (vedlegg 1). Arbeidsgruppen foreslår en rekke tiltak og endringer, både når det gjelder materialet og den administrative håndteringen knyttet til utarbeidingen av dette, samt innhold og form på selve konsultasjonsmøtene. Tiltakene skal legge til rette både for forbedring og forenkling av konsultasjonsordningen.

### 1.1.1 Prioritering og sortering av saker/administrativ håndtering:

Arbeidsgruppen mener det er behov for et bedre system for å prioritere og sortere saker som spilles inn i konsultasjonsordningen. Arbeidsgruppen foreslår at slike saker bør deles i følgende hovedgrupper:

- Saker som skal omtales i hoveddokumentet
- Saker som skal omtales i en egen orienteringsdel
- Oppfølgingssaker

En forutsetning for at en skal lykkes med å sortere saker slik som skissert ovenfor er at aktuelle saker til konsultasjonsordningen spilles inn på et tidligst mulig tidspunkt på administrativt nivå, slik at det blir tid til å foreta en grundig vurdering av hver sak. Arbeidsgruppen foreslår derfor nye rutiner for det administrative arbeidet (jf. rapporten kap. 3.1.2).

### 1.1.2 Ny organisering av konsultasjonsordningen

Ordningen baseres fortsatt på fire konsultasjonsmøter etter mønster av dagens årskalender for konsultasjonsordningen. Innenfor denne rammen gjøres det imidlertid enkelte justeringer når det gjelder tema og den politiske deltakelsen på møtene. Målet er at hvert møte i større grad enn i dag vil bli rettet inn mot ett hovedtema, og at forholdene således legges til rette for mer fokuserte drøftinger.

#### *1. møte*

Tema:

Møtet har hovedfokus på rammene for det kommunaløkonomiske opplegget, og fokuserer i mindre grad på enkeltsaker. Enkeltsaker håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen.

Deltakelse:

Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun KRD, FIN, og KS på møtet. I forbindelse med de administrative forberedelsene til det første møtet møter alle sekretariatsmedlemmene på vanlig måte.

#### *2. møte*

Tema:

Hovedfokus på det andre møtet er reformer og utbygging av tjenestetilbudet (kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon) knyttet til framleggingen av kommuneproposisjonen. Den administrative prosessen (både bilateralt og på sekretariatsnivå) som har pågått siden starten på konsultasjonsåret, bidrar til å legge grunnlaget for en god politisk diskusjon.

Deltakelse:

KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden). Med hensyn til den politiske deltakelsen, vil arbeidsgruppen understreke at SOS, BFD og UFD er særlige viktige kommunerelaterte departementer. Det åpnes for at departementer med kommunerelaterte ansvarsområder kan være til stede på det andre (samt tredje og fjerde) konsultasjonsmøtet, selv om de ikke skulle ha saker på den politiske dagsorden.

#### *3. møte*

Tema:

Hovedtemaet på det tredje møtet er måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data, med vekt på resultatrapportering av nøkkeltall for tjenesteutvikling (jf. omtalen i kommuneproposisjonen), sammenstilte analyser (jf. ALLFORSK/SNF-prosjektet) og eventuelle nøkkeltall fra effektiviseringsnettverkene. I tilknytning til temaet resultatrapportering vil det være naturlig også å ta inn temaet bilaterale samarbeidsavtaler på det tredje konsultasjonsmøtet. Både oppfølging av eksisterende avtaler og muligheten for nye avtaler på enkeltområder bør tas opp på den politiske dagsorden på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen.

Når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget, så framkommer det som regel lite nytt i august i forhold til det som allerede er omtalt i Kommuneproposisjonen. Disse temaene bør derfor i utgangspunktet håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsåret. I den grad det har skjedd en utvikling i enkeltsaker, bør det foretas en vurdering av om saken skal tas opp på møtet i tråd med omtalen under avsnitt 3.1.1 i rapporten.

Deltakelse:

Da temaet måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data omfatter flere av fagdepartementene, deltar KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden).

#### *4. møte*

Tema:

Fellesdokumentet (som i dag). Det siste konsultasjonsmøtet er viktig for å oppsummere og klargjøre innholdet i regjeringens budsjettforslag og for å utarbeide Fellesdokumentet fra KS og staten.

Deltakelse:

KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden).

#### 1.1.3 Videre arbeid

Det vil være en utfordring for partene å gjennomføre tiltakene på en måte som fører til både forbedring og forenkling av organiseringen av konsultasjonsordningen. Videreutvikling av konsultasjonsordningen bør være en kontinuerlig prosess, og arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig å foreta en evaluering av tiltakene etter konsultasjonsåret 2004.

## 2 Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har til 1. konsultasjonsmøtet mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2005 fått i oppdrag å utarbeide et notat om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter. Notatet er gjengitt i sin helhet i vedlegg 2.

### 2.1 Innledning og sammendrag av notat fra TBU

Pkt. 2 i notatet gjør rede for forventet demografisk utvikling i 2005. I pkt. 3 redegjøres det for metode og forutsetninger for beregning av mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen. I pkt. 4 presenteres resultater av beregningene, dvs. mer- og mindreutgifter knyttet til de ulike aldersgruppene og totalt. I pkt. 5 drøftes virkningen på kommunesektorens utgifter av demografiske endringer fram til 2020.

Befolkningsutviklingen antas å medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på knapt 1,4 mrd. kr i 2005. Dette utgjør 0,8 pst. av kommunesektorens inntekter. For 2004 beregnet TBU merutgiftene til 1,6 mrd. kr i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte i fjor.

Konsekvensene av den demografiske utviklingen slår ulikt ut på hhv. kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i 2005. Kommunenes utgifter øker med om lag 550 mill. kr (0,4 pst.) mens fylkeskommunenes utgifter øker med om lag 850 mill. kr (2,7 pst.). Årsaken til at veksten er relativt sterkere for fylkeskommunene er sterk vekst i antall 16-18-åringer. Videregående opplæring er den klart største tjenestesektoren innenfor fylkeskommunene.

Fram til 2010 endres den demografiske utfordringen for kommunesektoren. Merutgiftene totalt sett avtar gradvis gjennom perioden – fra om lag 1,4 mrd. kr i 2005 ned mot 0 i 2010.

Relativt sett vil fylkeskommunene få en større utgiftsøkning enn kommunene. Dette skyldes sterk vekst i antall 16-18-åringer. For kommunenes del vil færre grunnskoleelever og svakere vekst i antall 80-89-åringer medføre at de årlige merutgiftene avtar fram til 2010.

I perioden fra 2010 til 2020 vil utgiftene knyttet til demografi igjen vokse. I gjennomsnitt vil de årlige merutgiftene være i størrelsesorden 5-600 mill. kr, tilsvarende 0,3 pst. av utgiftene. Kommunene vil få en større belastning, i første rekke knyttet til vekst i antall eldre over 67 år. Fylkeskommunene vil få en avlastning knyttet til nedgang i antall 16-18-åringer.

Utvalget vil presisere at beregningene i dette notatet må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar. Det vises til pkt. 3 i notatet hvor det redegjøres nærmere for beregningsmetoden og de forutsetninger den bygger på.

## 3 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

### 3.1 Innledning

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2005, fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets tre første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2003 og bygger på tilgjengelig informasjon per 23. februar 2004. Alle tall for 2003 er anslag som er beheftet med usikkerhet. Avslutningsvis gir utvalget sin forståelse og fortolkning av situasjonen.

### 3.2 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Utviklingen i netto driftsresultat i perioden 1997-2002 er vist i tabell 1.

Det framgår at netto driftsresultat ble vesentlig redusert på slutten av 1990-tallet. For kommunesektoren som helhet ble netto driftsresultat redusert fra 4,6 prosent av inntektene i 1997 til 1 prosent i 1999. Det var et positivt utviklingstrekk at netto driftsresultat økte til 1,7 prosent i 2000, men tilsvarende negativt at netto driftsresultat falt tilbake til 0,9 prosent av inntektene i 2001, og videre til 0,6 prosent i 2002. Siden 1998 har netto driftsresultat ligget på et klart lavere nivå enn gjennomsnittet for 1990-tallet (om lag 3 prosent av inntektene).

Svekkelsen av netto driftsresultat skyldes i hovedsak en svekkelse av driften eksklusive renter og avdrag. I perioden 1997-2002 ble brutto driftsresultat redusert med 4,5 prosentpoeng, mens netto driftsresultat ble redusert med 4 prosentpoeng. Forskjellen skyldes at netto rente- og avdragsutgifter er blitt redusert målt som andel av inntektene, noe som isolert sett har bidratt til å styrke netto driftsresultat med 0,5 prosentpoeng i forhold til brutto driftsresultat.

Tabell 1: Brutto og netto driftsresultat som andel av inntekter (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Kommunesektoren</b>						
Brutto driftsresultat	7,7	5,2	3,8	4,1	3,8	3,2
Netto driftsresultat	4,6	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6
<b>Kommunene (ekskl Oslo)</b>						
Brutto driftsresultat	8,5	5,9	5,5	5,5	5,2	3,4
Netto driftsresultat	5,1	1,9	1,9	2,5	1,9	0,1
<b>Fylkeskommunene (ekskl Oslo)</b>						
Brutto driftsresultat	5,8	3,6	2,4	2,7	1,0	2,1
Netto driftsresultat	2,5	0,4	-0,7	-0,2	-1,8	0,9
<b>Oslo</b>						
Brutto driftsresultat	8,4	6,2	-1,1	1,1	4,5	3,0
Netto driftsresultat	7,7	6,1	0,3	2,8	2,8	2,9

Svekkelsen av netto driftsresultat gjelder både kommuner og fylkeskommuner, men fram til 2001 var det særlig fylkeskommunene som hadde svake driftsresultater. I årene 1999-2001 hadde fylkeskommunene samlet sett negative netto driftsresultat. Fylkeskommunenes netto driftsresultat ble vesentlig forbedret i 2002, til 0,9 prosent av inntektene.

I kommunene utenom Oslo utgjorde netto driftsresultat i gjennomsnitt vel 2 prosent av inntektene i årene 1999-2001. I 2002 fikk kommunene utenom Oslo en vesentlig svekkelse av netto driftsresultat, til nær null prosent av inntektene. I Oslo kommune har netto driftsresultat vært i underkant av 3 prosent av inntektene de senere årene.

Utviklingen i 2002 innebar altså at en svekkelse av netto driftsresultat for kommunene utenom Oslo og en forbedring av netto driftsresultat for fylkeskommunene. For kommunesektoren som helhet ble netto driftsresultat redusert fra 0,9 prosent av inntektene i 2001 til 0,6 prosent i 2002.

Foreløpige tall fra Kommunenes Sentralforbund, basert på informasjon fra 162 kommuner (eller nær halvparten av landets befolkning), indikerer at kommunene utenom Oslo vil få et netto driftsresultat nær null også i 2003. Brutto driftsresultat ser ut til å bli ytterligere svekket, men dette motvirkes i noen grad av lavere renteutgifter. Kommunenes renteinntekter ser ut til å bli på om lag samme nivå som i 2002 til tross for den kraftige rentenedgangen i 2003. Dette har trolig sammenheng med den kraftige oppgangen i aksjemarkedene i 2003 og at ikke-realiserede aksjegevinster bokføres som renteinntekter. Økte avdrag bidrar i noen grad til å svekke netto driftsresultat i 2003.

Den generelle svekkelsen av netto driftsresultat de senere år har bidratt til at stadig flere kommuner får negative netto driftsresultater. I 2002 var det om lag 40 prosent av kommunene som hadde negativt netto driftsresultat. De foreløpige tallene for 2003 indikerer at andelen blir om lag den samme i 2003.

Foreløpige tall for alle fylkeskommunene utenom Oslo peker i retning av at fylkeskommunene i 2003 får et netto driftsresultat på om lag samme nivå som i 2002. Fylkeskommunene ser ut til å få en svekkelse av brutto driftsresultat, men dette motvirkes av reduserte rente- og avdragsutgifter.

At kommunesektorens netto driftsresultat ikke forbedres i 2003 til tross for lavere renteutgifter, har sammenheng med at anslaget på sektorens skatteinntekter er nedjustert med i alt 3½ milliarder kroner i forhold til anslaget i saldert budsjett for 2003. Anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2003 ble nedjustert med 1 milliard kroner i Revidert nasjonalbudsjett 2003 og videre med ½ milliard kroner i Nasjonalbudsjettet 2004. I brev av 24. oktober til Stortingets finanskomité ble det opplyst at ny informasjon om skattelikningen for 2002 og tall for den løpende skatteinngangen trakk i retning av en nedjustering av skatteinntektene på ytterligere 1¼ milliarder kroner. Regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser at kommunesektorens skatteinntekter i 2003 ble om lag 2 milliarder kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Drøyt halvparten av reduksjonen på 2 milliarder kroner kan føres tilbake til nedgang i skatt på gevinster ved realisasjon av aksjer og økning i fradragsberettiget tap ved realisasjon av aksjer knyttet til nedgangen i aksjekursene i 2002.



### 3.3 Utviklingen i inntekt, aktivitet, underskudd og gjeld

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utvikling i inntekt, aktivitet, gjeld og underskudd i kommunesektoren i perioden 1997-2002. Tallene er i hovedsak identiske med tallene i utvalgets rapport for november 2003, med unntak for tallene for investeringer, underskudd og gjeld som er oppdaterte.

I perioden 1997-2002 hadde kommunesektoren en gjennomsnittlig realinntektsvekst på 1,6 prosent per år, etter at det er korrigert for oppgaveendringer. I årene 1997-1999 var aktivitetsveksten klart høyere enn inntektsveksten, og tilnærmet balanse mellom inntekter og utgifter på midten av 1990-tallet ble snudd til et underskudd før lánetransaksjoner på nærmere 10 milliarder kroner i 1999. I 2000 var aktivitetsveksten klart lavere enn inntektsveksten, og underskuddet ble redusert til 5,5 milliarder kroner. Underskuddet økte til 8,7 milliarder kroner i 2001, og videre til 14,5 milliarder kroner i 2002.

Tabell 2: Utviklingen i kommuneøkonomien 1997-2002<sup>1)</sup>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	4,4	0,3	1,7	2,1	1,1	0,3
Deflator, vekst (%)	3,1	5,4	3,5	4,6	7,1	4,2
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) <sup>3)</sup>	5,5	2,6	3,1	-0,9	2,1	-0,2
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3)</sup>	1,2	2,4	1,7	-0,4	0,8	0,2
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3)</sup>	35,7	2,1	6,7	-8,0	7,1	-0,9
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	12,0	11,9	12,0	10,7	<b>10,9</b>	11,7
Oversk. før lánetransaksjoner, milliarder kroner	-1,7	-6,2	-9,8	-5,5	<b>-8,7</b>	<b>-14,5</b>
Oversk. før lánetransaksjoner, andel av innt. (%)	-0,9	-3,1	-4,6	-2,4	<b>-3,5</b>	<b>-6,9</b>
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	28,6	28,8	30,3	29,1	29,7	<b>25,5</b>
Netto driftsresultat, andel av inntekter (%)	4,6	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%)	73,9	72,2	70,1	69,8	69,7	75,2
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>4)</sup>	2,1	-0,6	-0,1	0,8	0,9	-0,7

1) Tall med fet skrift er oppdatert på grunnlag av nye tall fra Statistisk sentralbyrå publisert 16. februar 2004, mens de øvrige tall er identiske med tallene i utvalgets rapport fra november 2003.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveendringer.

3) Korrigert for oppgaveendringer.

4) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Økningen i underskuddet på slutten av 1990-tallet hadde sammenheng med et høyt investeringsnivå og en klar svekkelse av driftsresultatet. Gjennomføringen av grunnskolereformen bidro til at bruttoinvesteringene økte med nærmere 6 milliarder kroner fra 1996 til 1997, eller fra i underkant av 10 prosent av de samlede inntektene til 12 prosent. Det høye investeringsnivået ble videreført i 1998 og 1999, noe som særlig var knyttet til helsesektoren og gjennomføringen av handlingsplanen innenfor eldreomsorgen. Netto driftsresultat ble redusert fra 4,6 prosent av inntektene i 1997 til 1 prosent i 1999. Reduksjonen i underskuddet fra 1999 til 2000 skyldtes lavere investeringsnivå og forbedret driftsresultat, mens økningen fra 2000 til 2001 har sammenheng med både svakere driftsresultater og en kraftig vekst i investeringene. Målt som andel av inntektene økte investeringene i 2002, samtidig som netto driftsresultat ble ytterligere svekket. I de senere årene er det særlig pleie- og omsorgssektoren som har bidratt til at investeringsaktiviteten har fortsatt å ligge på et høyt nivå.

I utvalgets rapport fra november 2003, som var basert på samme tallgrunnlag som Nasjonalbudsjettet 2004, ble innteks- og aktivitetsveksten anslått til hhv. 1,7 og 0,8 prosent i 2003, og underskudd før lånetransaksjoner ble anslått til 9,3 milliarder kroner. Statistisk sentralbyrå la 16. februar fram foreløpige tall for 2003 basert på innrapportering av akkumulert 4. kvartals bevilgningsregnskap. Her anslås underskudd før lånetransaksjoner til 13 milliarder kroner i 2003. Oppjusteringen av underskuddet i 2003 har blant annet sammenheng med at kommunesektorens skatteinntekter ser ut til å bli om lag 2 milliarder kroner lavere enn anslått i nasjonalbudsjettet, jf. avsnitt 2. Når det tas hensyn til særskilte forhold i Kristiansand kommune i 2002 (kapitalinnskudd i stiftelsen Cultiva), innebærer de nye tallene at underskudd før lånetransaksjoner er om lag uendret fra 2002 til 2003.

Til tross for at underskudd før lånetransaksjoner har økt som andel av inntektene, fra 2,4 prosent i 2000 til nærmere 7 prosent i 2002, har ikke gjeldsandelen økt. Tvert i mot ble gjeldsandelen betydelig redusert i 2002, og kan anslås til vel 25 prosent av inntektene når fordringer knyttet til aksjer og andeler i kommunale foretak holdes utenfor. Reduksjonen i gjeldsandelen har sammenheng med positive omvurderinger av balanseposter, og vil ikke nødvendigvis innebære at avdragsutgiftene reduseres målt som andel av inntektene.

### **3.4 Nærmere om utviklingen i de enkelte inntektsartene**

Kommunesektorens viktigste inntektsarter er skatteinntekter, statlige overføringer og gebyrinntekter. I perioden 1997-2001 var det de øremerkede statlige overføringene som hadde den sterkeste veksten med en gjennomsnittlig årlig realvekst på 7,6 prosent. Dette henger i første rekke sammen med øremerket finansiering av handlingsplanene innen eldreomsorg og helsesektoren og innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Gebyrinntektene hadde i samme periode en gjennomsnittlig realvekst på 1,7 prosent per år.

De frie inntektene består av skatteinntekter og statlige rammeoverføringer. I perioden 1997-2001 var veksten i frie inntekter svakere enn veksten i samlede inntekter, og målt som andel av samlede inntekter ble de frie inntektene redusert fra 74 prosent til 70 prosent. Utviklingen i inntektssammensetningen i 2002 må ses i sammenheng med statens overtakelse av sykehusene. De frie inntektenes andel av samlede inntekter økte til vel 75 prosent, mens de øremerkede overføringene ble mer enn halvert. Dette reflekterer at sykehusene i stor grad ble finansiert av øremerkede tilskudd gjennom ordningen med innsatsstyrt finansiering. I tillegg kommer at driftstilskuddet til eldreomsorg ble innlemmet i inntektssystemet. I 2003 ser det ut til at andelen frie inntekter igjen reduseres, noe som blant annet har sammenheng med den tidligere omtalte skattesvikten.

### **3.5 Utvalgets situasjonsforståelse**

Utviklingen i kommuneøkonomien de senere årene er kjennetegnet ved klart svekkede driftsresultater, et høyt investeringsnivå og betydelige underskudd før lånetransaksjoner. Det er samtidig gjennomført betydelige reformer og satsinger innenfor grunnskole, eldreomsorg, helsesektor og barnehager.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Det er bekymringsfullt at netto driftsresultat nå har ligget på et svært lavt nivå gjennom flere år, og at det heller ikke ser ut til å bli forbedret i 2003. Siden investeringene fortsetter å ligge på et høyt nivå, vil svake driftsresultater innebære at en større andel av

investeringene må lånefinansieres. Dette vil isolert sett bidra til økte rente- og avdragsutgifter i årene framover, i tillegg til at investeringene kan kreve økte driftsutgifter.

Det høye investeringsnivået og de betydelige underskudd før lånetransaksjoner må i noen grad ses i sammenheng med statlige reformer og handlingsplaner hvor det er lagt opp til lånefinansiering av investeringer, og hvor kompensasjon for renter og avdrag skal gis over en periode på inntil 30 år.

Utvalget har i sine rapporter gjort bruk av det såkalte formuesbevaringsprinsippet for å antyde hvilket nivå netto driftsresultat bør ligge på. I forhold til dette prinsippet er det en svakhet at netto driftsresultat baseres på netto avdrag i stedet for avskrivninger. Beregninger utvalget har foretatt viser at avskrivningene er høyere enn netto avdrag, noe som har sammenheng med at investeringene ikke lånefinansieres fullt ut. Det anslås at netto driftsresultat over tid bør utgjøre om lag 3 prosent av inntektene for at kommunesektorens formue skal opprettholdes. Resultatene er imidlertid følsomme for valg av metode for beregning av kapitalslit og verdsetting av kapitalbeholdningen. Det er likevel grunnlag for å si at kommunesektorens netto driftsresultat de senere årene har vært i underkant av hva som er nødvendig for å opprettholde formuen.

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det lagt opp til en realvekst i kommunesektorens inntekter fra 2003 til 2004 på 3¼ milliarder kroner, regnet i forhold til inntektsnivået i 2003 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Budsjettforliket mellom Regjeringen og Arbeiderpartiet innebar en styrking av de frie inntektene med 2 milliarder kroner i forhold til Regjeringens forslag. Samlet sett ligger det an til en klart høyere inntektsvekst i 2004 enn i de senere årene.

At netto driftsresultat ikke ble forbedret i 2003 til tross for reduserte renteutgifter, har sammenheng med at skatteinntektene ble lavere enn forventet. Også skatteanslaget for 2004 er beheftet med usikkerhet, men usikkerhetsmomentene trekker ikke entydig i retning av skattesvikt. En svekkelse av den løpende skatteinngangen mot slutten av 2003 er et forhold som trekker i retning av at skatteinntektene blir lavere enn antatt. I motsatt retning trekker at rentenedgang og kursstigning på aksjer i 2003 isolert sett vil gi høye innbetalinger av restskatt i 2004.

Den demografiske utviklingen med flere eldre over 80 år og flere elever i grunn- og videregående skole trekker i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Utvalget har beregnet at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen utgjør om lag 1,6 milliarder kroner i 2004 og 1,4 milliarder kroner i 2005. Den demografiske utviklingen innebærer at det blir færre barn i barnehagealder, men barnehageutgiftene vil likevel øke på grunn av målsettingen om utbygging til full barnehagedekning. Fram mot 2007 vil utfordringene knyttet til den demografiske utviklingen være størst for fylkeskommunene på grunn av sterk vekst i antall 16-18 åringer.

De svake driftsresultatene de senere år innebærer at fortsatt effektivisering og omstilling er nødvendig for å bedre den økonomiske balansen i kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner har et særlig ansvar for å tilpasse aktivitetsutviklingen til veksten i inntektsrammene. Staten har på sin side et særlig ansvar for å sørge for at lov- og regelverk ikke er til hinder for effektivisering og omstilling, samt å påse at de krav og forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet er i samsvar med inntektsrammene.

## 4 Om langsiktig plan/tiltak for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien

### 4.1 Innledning

I referatet fra 3. konsultasjonsmøte i 2003 står det:

*"Partene var enige om at den økonomiske situasjonen representerer en stor utfordring for kommunesektoren, og at det er behov for en gradvis forbedring av driftsresultatet. Videre pekte partene på utfordringen knyttet til at Stortinget vedtar satsinger på ulike områder som "spiser opp" en stor del av den totale inntekstrammen for kommunesektoren.*

*Skard viste til drøftinger på det andre konsultasjonsmøtet i 2003, og gjentok tilbudet om et samarbeid mellom KS og regjeringen om en langsiktig plan for oppretting av den økonomiske ubalansen, som blant annet innebærer at kommunene påtar seg et ansvar for å la veksten i de frie inntektene gå til oppretting av økonomisk ubalanse fremfor iverksetting av ny aktivitet.*

*Solberg pekte på at et samarbeid for å bedre den økonomiske ubalansen krever bred politisk enighet, og at det er vanskelig å få til resultater på dette området før det skjer et klimaskifte i norsk politikk.*

*Partene var enige om å arbeide videre med problemstillingene og dilemmaene knyttet til en slik plan."*

Dette notatet som er utarbeidet av partene i fellesskap legges fram til drøfting på 1. konsultasjonsmøte i 2004.

### 4.2 Forslag fra KS

KS sitt forslag og begrunnelse for dette er gjengitt i det følgende.

Innenfor konsultasjonsordningen har KS fremmet forslag om et samarbeid mellom staten og kommunesektoren om styrking av kommuneøkonomien. Hovedpunktene i forslaget er:

1. Kartlegging av den faktiske ubalansen i kommuneøkonomien
2. Tidsprofil på oppretting av ubalansen
3. Tiltak
  - realvekst i frie inntekter uten bindinger
  - effektivitetsgevinster ved statlig regelverksforenkling
  - lav vekst i utgiftene

Oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien kan bare oppstå ved at inntektene øker mer enn utgiftene/utgiftene øker mindre enn inntektene. I hovedsak er det staten som styrer kommunesektorens inntektsside mens kommunene og fylkeskommunene i større grad kan påvirke utgiftssiden. Derfor bør også statens bidrag til å rette opp ubalansen være på inntektssiden og kommunenes bidrag være på utgiftssiden.

Med tanke på de bindinger kommunesektoren legger på statsbudsjettet bør tiltakene for å opprette den økonomiske ubalansen skje over noe tid. KS forslag er at denne opprettingen skjer over en 3 års periode. I perioden bør begge parter forplikte seg til å følge opp med nødvendige virkemidler for å sikre at den økonomiske balansen bringes opp på et forsvarlig nivå.

For å rette opp ubalansen bør netto driftsresultat for kommunesektoren bringes opp på om lag 3 pst. slik at kommunesektorens formue opprettholdes.

Opprettingen kan illustrasjonsmessig gjennomføres årlig over en 3-årsperiode på følgende måte (det er tatt utgangspunkt i 2002<sub>1</sub> tall, hvor nettodriftsresultatet var på 0,6 pst og driftsinntektene på 212,4 milliarder kroner):

- |  |              |
|--|--------------|
| • Nødvendig oppretting:  | 1,7 mrd. kr  |
| • Demografikompensasjon<br>(1,4 mrd. kr. i 2005, synkende til 0,7 mrd. kr. i 2008) | 1,2 mrd. kr  |
| • Effektiviseringspotensiale   | -0,5 mrd. kr |
| <br>   |              |
| • Årlig behov i tre år:  | 2,4 mrd. kr. |

1 Tallene ovenfor er en illustrasjon, og må justeres når endelige regnskapstall for 2003 foreligger

KS er av den oppfatning at den mest effektive måten å gjennomføre en slik oppretting på er gjennom en årlig ekstra realvekst i frie inntekter i denne størrelsesorden. Med den økonomiske ubalansen som har utviklet seg i kommunal sektor er kommunene innstilt på å prioritere dette framfor andre tiltak som aktivitetsvekst. Statlige og kommunale myndigheter har et felles ansvar i å bringe balanse i kommuneøkonomien.

Dersom det er nødvendig er KS på vegne av kommunesektoren innstilt på å diskutere bindinger av midler i en periode for å gi statlige myndigheter en garanti for at realveksten i inntektene blir brukt til å rette opp den økonomiske ubalansen.

En slik type binding kan f. eks. være at Regjeringen og KS inngår en rammeavtale som må forpliktes ytterligere i et avtaleforhold mellom kommunene og fylkesmannen i det aktuelle fylket. En annen type binding kan være å gå inn på en øremerking av midler i en viss tidsperiode, selv om dette i utgangspunktet er en lite effektiv økonomistyring.

KS har i tidligere konsultasjonsmøter tilbudt at ved effektivisering i kommunesektoren som staten bidrar til for eksempel gjennom regelforenkling, kan det vurderes å ta effekten av dette helt eller delvis inn i rammene. En av forutsetningene må da være at staten og KS er enig om beløpet og at det ikke er skjulte effektiviseringskrav i opplegget for øvrig.

Det vil videre være nødvendig at det legges til grunn gode kostnadsberegninger som partene er enige om. Denne virkelighetsbeskrivelsen bør være så god at den kan undertegnes av partene og således være en "avtale" om ambisjonsnivået i forhold til ressursene.

En plan/tiltak for oppretting av ubalansen må justeres i forhold til eventuelle endringer i økonomiske forhold på enten inntekts- eller utgiftssiden.

### 4.3 Kort om statens styring av kommunesektoren

Styringsopplegget mellom staten og kommunesektoren innebærer at staten primært styrer kommunesektoren gjennom å fastsette inntektsrammer, blant annet for utvikling i rammeoverføringer og skatteinntekter. Kommuner og fylkeskommuner har på sin side ansvar for å tilpasse sin ressursbruk og tjenesteyting til de fastsatte inntektsrammene, gitt gjeldende lover og regelverk, herunder kravet i kommunelovens økonomibestemmelser om balanse mellom inntekter og utgifter.

Dette innebærer at staten har et særlig ansvar for å påse at det er størst mulig samsvar mellom kommunesektorens inntektsrammer og de oppgavene som sektoren har. Kommunesektoren på sin side har et særlig ansvar for å tilpasse aktiviteten slik at utgiftene ikke overskrider inntektsrammen.

### 4.4 Beskrivelse av den økonomiske situasjonen – netto driftsresultat

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) betrakter *netto driftsresultat* som den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren.

Netto driftsresultat viser hvor mye av driftsinntektene som er igjen etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Netto driftsresultat er en viktig indikator for den økonomiske handlefriheten i kommuner og fylkeskommuner.

Som hovedregel har ikke kommuner og fylkeskommuner anledning til å budsjettere med negativt netto driftsresultat. Dette er regulert i kommuneloven hvor det heter at:

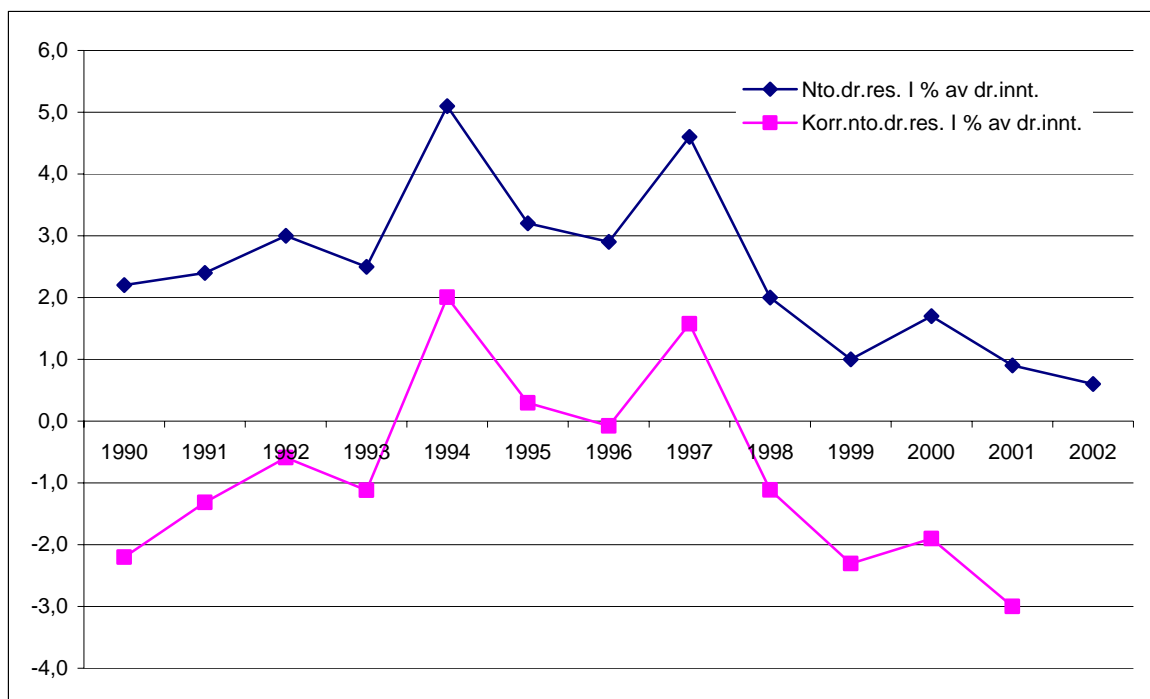
*Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. (§ 46.6)*

Dette kravet kan betraktes som en praktisk operasjonalisering av "formuesbevaringsprinsippet". Dette prinsippet innebærer at kommunens samlede formue ikke skal reduseres over tid.

I forhold til dette prinsippet har TBU påpekt at netto driftsresultat har en svakhet som indikator på økonomisk balanse. Det skyldes at netto driftsresultat framkommer etter dekning av *avdrag* i stedet for *avskrivninger*. Siden investeringer normalt bare delvis er finansiert ved låneopptak, vil avdragene være lavere enn avskrivningene. Dermed vil et netto driftsresultat lik null vanligvis innebære at formuen reduseres.

På denne bakgrunn har TBU beregnet et "korrigert" netto driftsresultat hvor avdrag er erstattet med beregnet kapitalslit/avskrivninger fra nasjonalregnskapet. Korrigert netto driftsresultat anses å gi et bedre bilde av driftsresultatet i kommunesektoren enn bruk av avdrag. Utvalget peker imidlertid på at det er en viss usikkerhet i korrigert netto driftsresultat, fordi det er måleproblemer knyttet til kapitalbeholdningen, og fordi ulike metoder for beregning av kapitalslit gir ulike resultater.

I figur 1 vises utviklingen i hhv. ordinært og korrigert netto driftsresultat for kommunesektoren.



Figur 1. Netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat. 1990-2002<sup>1)</sup>. Prosent av driftsinntektene.

1) Korrigert netto driftsresultat er beregnet fram til 2001

Figur 1 viser at det har vært en klar svekkelse av driftsresultatet i perioden 1998-02 sammenliknet med perioden 1994-97, både målt på den ordinære måten og når det korrigeres for avskrivninger/kapitalslit.

Netto driftsresultat for kommunesektoren i 2002 var på 0,6 pst. For 2003 har KS innhentet foreløpige regnskapstall fra kommuner og fylkeskommuner. Basert på tall fra de kommuner og fylkeskommuner som har levert regnskapstall, kan det se ut til at netto driftsresultat i 2003 for kommunene utenom Oslo og for fylkeskommunene vil bli om lag på samme nivå som i 2002.

Figur 1 viser at korrigert netto driftsresultat er lavere enn ordinært driftsresultat. Dette følger av at avdragene normalt er lavere enn avskrivningene, fordi investeringer vanligvis bare delvis er finansiert ved låneopptak. Når avdrag erstattes med avskrivninger ved beregning av korrigert netto driftsresultat, vil man følgelig få et lavere resultat.

Avviket mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat var i perioden 1990-2001 i gjennomsnitt om lag 3 prosentpoeng. Isolert sett tyder dette på at netto driftsresultat over tid må utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for at formuen skal opprettholdes. Som nevnt er det en viss usikkerhet knyttet til korrigert netto driftsresultat. Resultatene er følsomme for valg av metode for beregning av kapitalslit og verdsetting av kapitalbeholdningen. Det er likevel grunnlag for å si at kommunesektorens netto driftsresultat de senere årene har vært i underkant av hva som er nødvendig for å opprettholde formuen.

#### 4.5 Det økonomiske opplegget for 2004

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble veksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til om lag 3¼ mrd. kroner, eller om lag 1,9 pst., regnet i forholdet til det inntektsnivået som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Veksten i de frie inntektene ble anslått til vel 1¼ mrd. kroner.

I Fellesdokumentet mellom staten og KS om forslaget til statsbudsjettet for 2004 var partene i utgangspunktet enige om at budsjettopplegget isolert sett ville gi rom for en forsiktig bedring av kommunesektorens finansielle situasjon. Etter at forslag til statsbudsjett for 2004 ble lagt fram, har følgende forhold av betydning skjedd:

- Stortingets budsjettvedtak for 2004 innebar ytterligere vekst i de frie inntektene med 2 mrd. kr.
- Skatteinntektene i 2003 ble om lag 2 mrd. kr lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet for 2004. Hvorvidt svikten i skatteinntektene i 2003 får konsekvenser for skatteanslaget for 2004 vil bli vurdert i Revidert nasjonalbudsjett for 2004 som legges fram i mai.

Ovennevnte innebærer at veksten i de frie inntektene fra 2003 til 2004 kan komme opp i vel 5 mrd. kr. Videre vil det nye øremerkede tilskuddet til ressurskrevende brukere frigjøre 550 mill. kroner i frie inntekter. Foreløpige anslag for driftsresultatet i 2003 for kommunesektoren ligger i størrelsesorden 5½ til 6 mrd. kroner lavere enn et anbefalt nivå på netto driftsresultat på 3 pst. av inntektene, dvs. om lag samme størrelsesorden som veksten i de frie inntektene i 2004. Imidlertid er vel 1,7 mrd. kr av veksten i de frie inntektene i 2004 bundet opp, i hovedsak på grunn av den demografiske utviklingen. Kommunesektoren må selv bidra til bedre utnyttelse av ressursene med effektiviserings- og omstillingstiltak. Gevinst gjennom effektivisering på ½ pst. utgjør om lag 1 mrd. kroner.

#### Merknad fra KS til foregående avsnitt

*KS vil reservere seg mot beskrivelsen i foregående avsnitt. Skatteanslaget for 2004 synes, basert på tilbakemeldinger fra kommunene, satt for høyt. Foreløpige anslag for regnskapsresultatet for kommunesektoren i 2003 tilsier en svekkelse av netto driftsresultat fra 2002. Avviket mellom regnskapsresultatet og netto driftsresultat på 3% ligger sannsynligvis i størrelsesordenen 5,5 mrd. kroner til 6,5 mrd. kroner. Ikke-realiserede aksjegevinster utgjør betydelige beløp i 2003-regnskapet, og uten slike "papirgevinster" ville regnskapsresultatet i kommunesektoren blitt enda svakere i 2003. I tillegg kommer at kommunesektorens akkumulerte regnskapsmessige underskudd utgjorde 1,7 mrd. kroner pr. 31.12.2002. Dette må forventes å være ytterligere forverret i 2003. Det ligger betydelige effektiviseringstiltak inne i regnskapsresultatene. Ytterligere effektivisering i kommunesektoren kan enten tas ut i form av økonomiske innsparinger eller i kvalitetsforbedringer.*

#### 4.6 Kommuner i økonomisk ubalanse – årsaker og konsekvenser

Kommunal- og regionaldepartementet har foretatt en analyse av "ROBEK-kommunene". Analysen vil ikke kunne gi uttrykk for statistisk signifikans ettersom den baserer seg på relativt enkle sammenstillinger, men vil være i stand til å kunne gi visse indikasjoner.

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) ble opprettet i 2001 som ledd i modernisering av økonomibestemmelsene for kommunesektoren. Kommuner kommer i registeret fordi de har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan i ubalanse eller fordi de bruker



for lang tid på å dekke inn tidligere underskudd. Registeret vil dermed hovedsakelig fange opp kommunene med størst økonomisk ubalanse. I dag er vel 100 av kommunene i registeret.

Analysen viser en viss sammenheng mellom korrigert inntektsnivå og tilbøyelighet til å være i ROBEK-registeret. Det er færre registrerte kommuner blant dem med de høyeste inntektene, skjønt også kraftkommuner og andre med høye inntekter er registrert. Den i utgangspunktet nest fattigste femtedelen av kommunene med et inntektsnivå på 93 til 95 prosent av landsgjennomsnittet er også noe overrepresentert. Det er imidlertid relativt sett færre ROBEK-registrerte blant kommunene med lavest inntektsnivå enn blant kommuner med opptil 25 prosent høyere inntektsnivå. Tallene indikerer derfor at økonomisk ubalanse ikke nødvendigvis er knyttet til inntektsnivået.

Videre er det blant annet sett på om ROBEK-kommunene har prioritert tjenestetilbudet til innbyggerne framfor økonomisk balanse. For enkeltkommuner kan omfanget av tjenestetilbudet bidra til å forklare økonomisk ubalanse. På landsbasis framgår det imidlertid ingen sammenheng.

Uavhengig av årsaker til økonomisk ubalanse i enkeltkommuner, er det grunn til bekymring over utviklingen i netto driftsresultat i kommunal sektor de senere årene.

Konsekvenser av vedvarende svake netto driftsresultater kan bl.a være:

- Reduksjoner i tjenestetilbudet
- Manglende vedlikehold av eiendommer og utstyr og manglende nyinvesteringer
- Omstilling og effektivisering

I henhold til kommuneloven må kommunene innen en periode på 2-4 år dekke inn ev. underskudd på regnskapet. Dette vil isolert sett innebære mindre ressurser til tjenesteyting, vedlikehold og investeringer.

Det er behov for mer kunnskap om hva som kjennetegner kommuner i økonomisk ubalanse og hva konsekvensene blir. TBU har lyst ut et forskningsoppdrag (med tilbudsfrist 1. mars) hvor hensikten er todelt:

1. kartlegging av kjennetegn ved kommuner i økonomisk ubalanse
2. konsekvenser av økonomisk ubalanse på kort og lang sikt.

#### **4.7 Noen problemstillinger og dilemmaer knyttet til en ev. langsiktig plan**

- Kommunesektoren utgjør en betydelig del av norsk økonomi. Sektoren disponerer om lag 215 mrd. kr, som tilsvarer om lag 18 pst. av BNP for fastlands-Norge. Om lag 20 pst. av landets sysselsatte har kommunesektoren som arbeidsgiver. En fastsatt plan for økte statlige overføringer til kommunesektoren vil legge store bindinger på statsbudsjettet framover. Gjennom Sem-erklæringen er det varslet realvekst i kommunesektorens inntekter i denne stortingsperioden. Det er allerede betydelige bindinger på statsbudsjettet, i første rekke knyttet til de regelstyrte ordningene i folketrygden. Tallfesting av økte overføringer til kommunesektoren vil medføre ytterligere bindinger i budsjettarbeidet.

- På den annen side er staten, kommunene og innbyggerne tjent med at en sektor som har ansvar for produksjon av sentrale velferdstjenester går i økonomisk balanse. TBU har uttrykt bekymring for at netto driftsresultat har ligget på et svært lavt nivå i flere år.
- Kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for prioritering av ressursbruken. Organisering og finansiering av kommunesektoren er utformet slik at sektoren selv har en plikt til å balansere utgiftene mot inntektene. En langsiktig plan kan bidra til å svekke dette ansvaret.
- Det kan være ulike årsaker til at en økonomisk ubalanse utvikler seg i kommunal sektor. Staten har ansvar for at det er samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og inntekter, mens kommuner og fylkeskommuner i større grad kan påvirke utgiftssiden.
- En avtale mellom regjeringen og KS vil være en utfordring i forhold til Stortinget og kommunene. En avtale vil ikke være bindende for disse. Stortinget vil kunne vedta en politikk som går på tvers av intensjonene i en langsiktig plan. Dette er en særskilt utfordring i en situasjon med mindretallsregjering. KS har ikke virkemidler til å kunne forplikte kommunene til å bruke vekst i frie inntekter til finansiell styrking, men det kan vurderes ordninger hvor hver enkelt kommune forplikter seg. Tall fra departementets ROBEK-undersøkelse indikerer at økonomisk ubalanse ikke nødvendigvis er knyttet til inntektsnivået i sektoren.
- Statsbudsjettet vedtas for ett år av gangen. På denne bakgrunn kan ikke Stortinget vedta en ramme for de frie inntektene som er bindende for mer enn ett år. På den annen side vil det teknisk være mulig å gjennomføre en langsiktig plan innenfor en ramme på ett år.

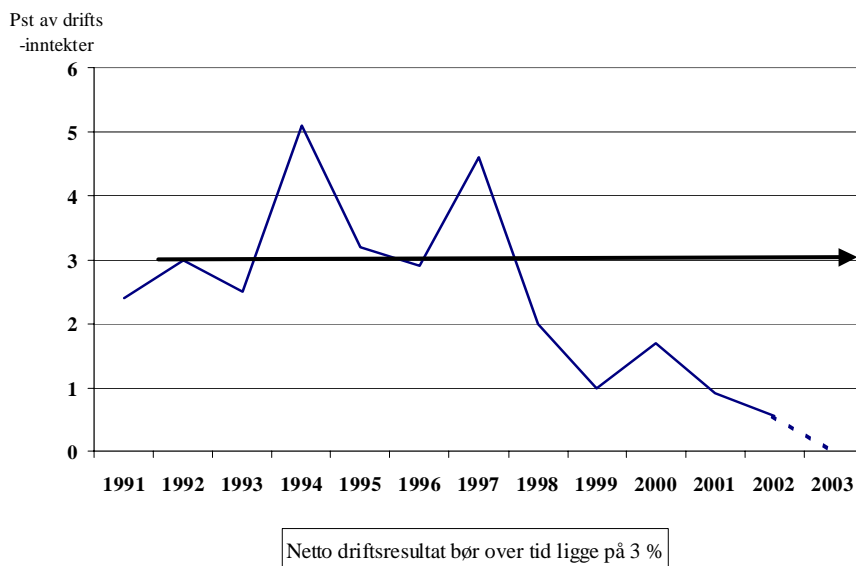
#### 4.8 Tiltak for å rette opp den økonomiske ubalansen

- Regjeringen har i Sem-erklæringen signalisert vekst i kommunesektorens inntektsramme i inneværende stortingsperiode
- Regjeringen vil tilstrebe at en vesentlig del av veksten kommer som frie inntekter. Dette må imidlertid sees i sammenheng med oppfølging av bl.a. psykiatriplanen og barnehageforliket.
- Regjeringen og KS er enige om at statlige initierte reformer bør bygge på grundige kostnadsberegninger og at slike reformer bør fullfinansieres.
- Regjeringen og KS legger til grunn at det kan oppnås økt handlingsrom i kommunesektoren gjennom innlemming av øremerkede tilskudd, forenkling av rapportering og regelverk, og bedre samordning av statlig tilsyn.
- Regjeringen og KS er enige om at begge parter har et ansvar for den økonomiske balansen i kommunesektoren. Staten har et ansvar for å sikre størst mulig samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og inntekter. Den enkelte kommune har på sin side et selvstendig ansvar for å tilpasse utgiftene til de gjeldende økonomiske rammer.
- Staten kan bidra med råd og veiledning gjennom fylkesmannsembetene. KS vil fokusere på hensynet til god økonomistyring i sin kontakt med kommunene.
- Regjeringen og KS vil gjennom konsultasjonsordningen i 2004 sammen vurdere hvordan ubalansen i kommunesektoren kan rettes opp.

## 5 KS politiske prioriteringer - krav til første konsultasjonsmøte 5. mars 2004

- KS mener partene i konsultasjonsordningen bør enes om å forsterke ordningen gjennom å gjøre den mer forpliktende for begge parter.
- KS mener kommuneopplegget for 2005 må ha innpasset både en realvekst i frie inntekter, fullfinansiering av statlig initierte reformer og økonomiske tiltak/plan for å rette opp ubalansen i kommuneøkonomien.
- Ubalansen i kommuneøkonomien må rettes opp gjennom en plan eller tiltak over maksimalt 3 år. KS mener både regjeringen og KS bør forplikte seg på tiltak som *starter* en slik prosess i 2004, i tråd med KS' administrative forslag.
- KS ber regjeringen om å videreføre og øke tempoet i forenklingsarbeidet. Innlemming av øremerkede tilskudd i rammene, reduksjon i antall lover, forskrifter og annet som begrenser kommunesektorens handlingsrom er viktige tiltak. Rettighetslovgivning legger sterke begrensninger på kommunal sektors handlingsrom, og bør unngås. Forenkling og kommunal handlefrihet vil gi en mer effektiv kommunesektor. Resultater av dette arbeidet så langt, og planer for det videre arbeidet bør legges fram til det 3. konsultasjonsmøtet.
- KS mener kommunesektorens muligheter for langsiktig planlegging og styring må øke. Dette kan skje gjennom statlig langtidsbudsjettering og 4-årsplaner, slik at staten pålegges samme type krav som kommunesektoren på dette området.
- KS vil presisere at regjeringen må følge opp Stortingets vedtak om å fullfinansiere barnehagereformen. Fullfinansieringen må for å sikre gjennomføringskraften i reformene garanteres i forhold til den enkelte kommune.
- KS mener at forutsetningene for skatteanslaget i 2004 er feil. Det bør foretas en grundig gjennomgang av anslaget så snart som mulig for å sikre at inntektsrammen er tilstrekkelig til å dekke utgiftsbehovet.
- For langsiktig å bedre kvaliteten på kommunenes skatteprognoser mener KS at skatteanslaget for kommende år bør legges ut så tidlig som mulig. KS foreslår at TBU presenterer omforente skatteanslag.

## Kommunesektorens netto driftsresultat 1991-2003



•

## Ubalansen består av

- Mangler ca 3% av rammen på 215 mrd. kr. for å bringe balanse i økonomien
- Tilsvarende ca 6,5 mrd. kr.
- I tillegg kommer økte utgifter som følge av den demografiske utviklingen. I 2005 på 1,4 mrd. kr.

## Og kan løses slik:

- Årlig over en 3-års periode (tall i mrd. kr.):

Nødvendig oppretting: 2,15

Demografikomp.: 1,20

Effektivisering: -0,50

Årlig behov i tre år: 2,85

Tilsvarende årlig realvekst på 1,3% i tre år.

