

**VEDLEGG TIL****MATERIALE FRA 1. KONSULTASJONSMØTE****5. MARS 2004**

Vedlegg 1	Rapport fra arbeidsgruppe om konsultasjonsordningen (desember 2003)..	3
Vedlegg 2	Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte om statsbudsjettet 2005 - Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen? .....	23
Vedlegg 3 (KS)	Regnskapsundersøkelse 2003 .....	33
Vedlegg 4 (KS)	Spørreundersøkelse budsjett 2004.....	43
Vedlegg 5	Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2004.....	47



## Vedlegg 1 Rapport fra arbeidsgruppe om konsultasjonsordningen (desember 2003)

### **1 Innledning og oppsummering av arbeidsgruppens forslag til tiltak**

Fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2001 har det vært praktisert en ordning for konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren om det kommunaløkonomiske opplegget. Staten er representert ved statsrådene for de mest kommunerelaterte departementene, og kommunesektoren er representert ved politisk ledelse i Kommunenes Sentralforbund (KS). Konsultasjonsmøtene ledes av kommunal- og regionalministeren, som har det administrative ansvaret for ordningen.

På det 3. konsultasjonsmøtet, den 15. august 2003, ble partene enige om å nedsette en arbeidsgruppe på administrativt nivå, for å vurdere muligheten for å forbedre og forenkle organiseringen av konsultasjonsordningen. Arbeidsgruppen skulle blant annet vurdere antall møter, innhold, møteform og deltakelse, samt foreslå tiltak som gir bedre mulighet for politisk drøfting.

Arbeidsgruppen bygger sine vurderinger på rapporten "Konsultasjoner med kommunesektoren 17. januar 2000" og sekretariatets erfaringer med ordningen, samt erfaringer i det enkelte departement og i KS.

Arbeidsgruppens rapport er organisert på følgende måte: I kapittel 1 presenteres arbeidsgruppens mandat og medlemmer. I tillegg gis det en oppsummering av arbeidsgruppens forslag til tiltak. I Kapittel 2 gis det en oversikt over dagens organisering av konsultasjonsordningen, herunder årskalenderen og grunnlagsmateriale for ordningen. Videre presenteres arbeidsgruppens vurdering av grunnlagsmaterialet og det gis en omtale av temaet bilaterale samarbeidsavtaler. I kapittel 3 presenteres arbeidsgruppens forslag til tiltak knyttet til materialet og den administrative håndteringen av dette. I tillegg foreslås det endringer knyttet til selve konsultasjonsmøtene.

#### **1.1 Mandat**

Arbeidsgruppen skal vurdere dagens organisering av konsultasjonsordningen, samt foreslå 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 skal videre vurdere hvordan det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder kan bringes inn i konsultasjonsordningen på en hensiktsmessig måte.

Mer konkret skal arbeidsgruppen:

- Vurdere endringer i organiseringen av ordningen, med tanke på å bedre mulighetene for politisk drøfting.
- Vurdere tiltak som kan legge til rette for at flere av de ikke-prinsipielle temaene kan håndteres administrativt.

- Vurdere forenklinger i organiseringen av ordningen, blant annet med tanke på å redusere byråkratiet knyttet til ordningen.
- Vurdere tiltak som kan bidra til at det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder og konsultasjonsordningen bedre kan ses i sammenheng.

Arbeidsgruppen skal vurdere mulige tiltak knyttet til diskusjons- og beslutningsgrunnlaget (materialet) til møtet, samt tiltak knyttet til selve arenaen for diskusjon.

Arbeidsgruppen skal presentere sine vurderinger og forslag til endringer innen 24. november 2003, med sikte på at eventuelle endringer skal kunne implementeres fra og med konsultasjonsåret 2004.

## **1.2 Arbeidsgruppens medlemmer**

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer:

Mari Jacobsen, Kommunal- og regionaldepartementet, leder

Inga Gjerdalen, Kommunal- og regionaldepartementet

Fredrik Rivenes, Kommunal- og regionaldepartementet

Håkon Mundal, Finansdepartementet

Kirsten Gjemdal Eknes, Barne- og familiedepartementet

Grethe Karila, Sosialdepartementet

Mariann Hjelle, Utdannings- og forskningsdepartementet

Trond Hjelmervik Hansen, Kommunenes Sentralforbund

Anne Marie Borgersen, Kommunenes Sentralforbund

Pål S. Hernæs, Oslo kommune

## **1.3 Oppsummering av arbeidsgruppens forslag til tiltak**

Viktige forutsetninger for politiske drøftinger gjennom konsultasjonsordningen er at politikerne har et hensiktsmessig diskusjons- og beslutningsgrunnlag og at arenaen for drøfting støtter opp under dette. Materialet og dagsorden til møtene må ha et klart fokus på de sakene som politikerne ønsker å bruke tiden i møtene på. Temaene til hvert møte bør derfor være konsentrert om politiske hovedlinjer. Dersom partene finner det formålstjenlig, kan dette også være temaer som ikke er begrenset til kommuneopplegget i statsbudsjettet. I dag er møtene preget av mange orienteringssaker og saker som i liten grad er administrativt bearbeidet.

Partene har i konsultasjonsammenheng lagt vekt på at det er viktig at ordningen legger til rette for å se forhold knyttet til kommunesektorens oppgaver og rammer i sammenheng. For å beholde helheten er det derfor behov for å bringe det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder inn i konsultasjonsordningen på en hensiktsmessig måte. Det bør videre tilstrebes en prosess som gjør det mulig for KS å forankre avtalene hos medlemmene før de inngås.

Arbeidsgruppen vil understreke at dersom man skal lykkes i å utvikle en fruktbar konsultasjonsprosess hvor møtene er konsentrert om politiske hovedlinjer, må det gjøres et betydelig forarbeid, også bilateralt, hvor man så langt det er mulig avklarer tallgrunnlag, kostnadsberegninger m.v. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at fagdepartementene gjennom

konsultasjonsordningen bør ha en praksis som sikrer at de bilaterale forberedelsene skjer på en systematisk og hensiktsmessig måte.

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 legges til rette både for forbedring og forenkling av konsultasjonsordningen.

### *1.3.1 Prioritering og sortering av saker*

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.  
Følgende momenter bør ligge til grunn for en vurdering av disse sakene:
  - Saker som politikerne selv ønsker å ta opp i konsultasjonssammenheng.
  - Saker som er av en viss størrelse og betydning for kommuneopplegget.
  - Det er en viss grad av langsiktighet knyttet til saken.
  - Det er uavklarte spørsmål knyttet til saken.
  
- Saker som skal omtales i en egen orienteringsdel.  
Dette skal være saker som er viktige for å sikre en helhetlig framstilling av situasjonen i kommunesektoren, men hvor det ikke er behov for politisk avklaring eller diskusjon. Dette kan for eksempel være saker som det er oppnådd administrativ enighet om eller som er i arbeid på administrativt nivå, eller som håndteres bilateralt.
  
- Oppfølgingssaker.

Oversikt over saker som partene er enige om å følge opp på et senere tidspunkt, foreslås håndtert av sekretariatet. Blant annet tas uenighetssaker, som tidligere er tatt opp i konsultasjonssammenheng og hvor det ikke er noe nytt i saken, inn i en slik oversikt.

### *1.3.2 Administrativ håndtering*

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 følgende rutiner for det administrative arbeidet:

- Fagdepartementene bør på et tidlig tidspunkt aktivt gjennomgå hvilke saker som er under arbeid. KS må på sin side spille inn saker til fagdepartementene, på et tidligst mulig tidspunkt. Fagdepartementene har i dag bilateralt samarbeid med KS på forskjellige måter og i forskjellige faser av arbeidet med saker som berører kommunesektoren. Det vil derfor kunne variere i hvilken grad det har vært bilateral kontakt mellom partene før saker spilles inn til det første sekretariatsmøtet.
  
- Første sortering av saker (hvorvidt de eventuelt skal inn i hoveddokumentet, orienteringsdelen eller oppfølgingslisten) gjøres av fagdepartementene.

- Sakene spilles så inn til sekretariatet (KRD), som på grunnlag av dette utarbeider en oversikt over innspillene på alle departementenes områder. Innspillene fra departementene og KS følger en fastsatt mal, som utarbeides av KRD.
- Arbeidsgruppen foreslår at det avholdes et sekretariatsmøte i første halvdel av januar, hvor årsplanen og framdriftsplanen for 1. møte, inkludert en foreløpig oversikt over aktuelle saker for konsultasjonsåret, er tema. Det bør i den forbindelse gjøres en foreløpig vurdering av hvilke oppfølgingssaker som det er aktuelt å la inngå i en videre administrativ prosess, med tanke på omtale i løpet av konsultasjonsåret. Den foreløpige oversikten vil danne grunnlaget for den videre bilaterale kontakten mellom fagdepartementene og KS. I forbindelse med at det utarbeides en foreløpig oversikt over aktuelle saker bør partene også legge vekt på hvilke saker politikerne selv ønsker å ta opp i konsultasjonssammenheng. Dersom politikerne ønsker det, kan et formøte på politisk nivå mellom staten og KS eventuelt vurderes.
- Sekretariatet foretar den endelige vurderingen og sorteringen av sakene basert på en samlet oversikt over alle saker som er spilt inn til konsultasjonsmøtet, og med utgangspunkt i temaet for det enkelte møtet.

### *1.3.3 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 (jf. avsnitt 2.1.1 punktene 3-5, 8) håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen (jf. avsnitt 3.1.2).

Deltakelse:

Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneoppbygging, 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.

Når det gjelder kommunesektorens økonomiske situasjonen og konsekvenser av demografiutviklingen, er det som regel lite nytt av informasjon på dette tidspunktet i forhold til det som presenteres på det første møtet. I den grad det foreligger ny informasjon (for eksempel i TBU's april-rapport), tas dette inn i møtet.

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 (jf. avsnitt 2.3.2). 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. Arbeidsgruppen viser til at inngåelse av avtaler på enkeltområder hovedsakelig vil være basert på bilateralt samarbeid mellom fagdepartement og KS, og ikke nødvendigvis knyttet til årskalenderen for konsultasjonsordningen. Omtale av bilaterale samarbeidsavtaler kan derfor tas opp på andre konsultasjonsmøter der dette vurderes som hensiktsmessig.

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.

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).

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 Dagens organisering av konsultasjonsordningen**

Formålet med konsultasjonsordningen er å bidra til å nå følgende mål (jf. rapport fra arbeidsgruppe om konsultasjoner med kommunesektoren, januar 2000):

1. Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om omfanget på det tjenestetilbudet som kan realiseres innenfor den fastlagte inntektsrammen. Dette kan blant annet bidra til å lette den finanspolitiske styringen av kommunesektoren.
2. Økt lokal frihet i oppgaveløsningen. Dette kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet.
3. Redusert statlig styring gjennom regelverk og øremerking.
4. Mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for kommunesektoren.
5. Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren.
6. Gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Dagens konsultasjonsordning er ikke formelt forpliktende for partene. Statsrådene møter ikke med noe mandat fra regjeringen eller Stortinget, og KS har heller ikke mandat til å forplikte sine medlemmer gjennom ordningen. Det er videre en forutsetning for dagens konsultasjoner at det ikke skal gis fortrolig budsjettinformasjon gjennom ordningen.

Partene har i 2003 åpnet for samarbeidsavtaler på enkeltområder. Det er inngått en avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren. Partene ønsker å vinne erfaring med denne avtalen med tanke på å vurdere muligheten for å inngå samarbeidsavtaler også på andre områder.

### **2.1 Årskalender for konsultasjonsordningen**

Årskalenderen for konsultasjonsordningen følger fasene i arbeidet med statsbudsjettet, som vanligvis har sett slik ut:

Mars: regjeringens første budsjettkonferanse

April/mai: regjeringskonferanser om revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen

Juni: regjeringens andre budsjettkonferanse (vanligvis kun anslagsendringer osv.)

August: regjeringens siste ordinære budsjettkonferanse

Det avholdes konsultasjonsmøter i forkant av regjeringens budsjettkonferanser i mars og april, og i august, dvs. i etterkant av at revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen er lagt fram. Et fjerde og avsluttende konsultasjonsmøte avholdes i etterkant av at statsbudsjettet er lagt fram i oktober. I 2003 ble konsultasjonsmøtene avholdt på følgende datoer:

1. møte: 24. februar
2. møte: 23. april
3. møte: 15. august
4. møte: 17. oktober

Hver av partene gjør et administrativt forarbeid til konsultasjonsmøtene. De administrative forberedelsene koordineres av et felles sekretariat bestående av representanter fra fagdepartementene, FIN, KRD og KS. Sekretariatet ledes av KRD.

Til hvert konsultasjonsmøte blir det utarbeidet et skriftlig materiale. Etter hvert konsultasjonsmøte blir det utarbeidet et omforent materiale og referat. Det administrative forarbeidet med materialet har normalt fulgt følgende tidsplan:

Desember – januar: forberedelse av første konsultasjonsmøte

Mars – april: forberedelse av andre konsultasjonsmøte

Juni – august: forberedelse av tredje konsultasjonsmøte

September – oktober: forberedelse av fjerde konsultasjonsmøte

### *2.1.1. Første konsultasjonsmøte*

Temaene for det første konsultasjonsmøtet knytter seg til forhold som har betydning for fastsetting av den kommunaløkonomiske rammen. Ifølge årskalenderen for konsultasjonsordningen skal det foretas en foreløpig drøfting av følgende forhold:

1. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren
2. Demografi
3. Reformen og utbygging av tjenestetilbudet
4. Endringer i lover, forskrifter og regelverk som har økonomiske konsekvenser
5. Endring i oppgavefordeling
6. Inntektsmuligheter
7. Effektiviseringsmuligheter
8. Oppgaver utenfor kommuneopplegget
9. Sammensetningen av kommunesektorens inntekter
10. Generelle synspunkter på kommuneopplegget i neste års statsbudsjett

Siktemålet med møtet er å etablere en felles forståelse av situasjonen for kommunesektoren knyttet til punktene 1-8, samt å utveksle synspunkter vedrørende punkt 9 og 10 i relasjon til neste års statsbudsjett.

### *2.1.2 Andre konsultasjonsmøte*

I følge årskalenderen er temaet for det andre konsultasjonsmøtet måloppnåelse for foregående år basert på KOSTRA-data, og en foreløpig drøfting av tema som har betydning for fastsetting, sammensetning og fordeling av kommunesektorens inntektsramme:

1. Generelle synspunkter på kommuneopplegget for neste år
2. Sammensetningen av kommunesektorens inntekter
3. Fordelingen av frie inntekter
4. Reformen og utbygging av tjenestetilbudet
5. Konsultasjonene skal underbygge kommuneproposisjonen som planleggings- og budsjettgrunnlag for kommunesektoren

### *2.1.3 Tredje konsultasjonsmøte*

Hovedtemaene for det tredje konsultasjonsmøtet er:

1. Sammensetningen av kommunesektorens inntekter og sammenhengen mellom disse

2. Fordelingen av frie inntekter
3. Effektivisering
4. Utvikling i tjenestetilbudet innenfor den inntektsramme som er varslet i kommuneproposisjonen. Større reformer og lovendringer skal gis særskilt omtale

#### *2.1.4 Fjerde konsultasjonsmøte*

På det fjerde møtet legger partene fram Fellesdokumentet, som er basert på resultatet av konsultasjonene for inneværende år samt at det gir en helhetlig gjennomgang av det kommunaløkonomiske opplegget for neste år. I hovedsak presenteres det en felles forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren de siste årene og av budsjettoppbyggets virkninger for neste år.

Ifølge årskalenderen for konsultasjonsordningen bør et eget kapittel i Fellesdokumentet gi en vurdering av måloppnåelse i forhold til fjorårets fellesdokument og en forklaring av avvik. Denne vurderingen bør gjøres blant annet på grunnlag av KOSTRA-rapportering.

## **2.2 Grunnlagsmateriale for konsultasjonsordningen**

### *2.2.1 Rammer og forutsetninger for kommuneopplegget*

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har siden 2002 utarbeidet et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren til det første konsultasjonsmøtet. Utvalget presenterer her sin forståelse og tolkning av situasjonen. I tillegg utarbeider TBU et notat til det første møtet om hvordan kommunesektorens utgifter anslås å bli påvirket av demografiske utviklingstrekk. TBUs ordinære rapporter legges normalt fram i april og november. Rapportene tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i henholdsvis foregående og inneværende år.

### *2.2.2 Rapportering og måloppnåelse*

KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer foreløpige KOSTRA-tall for kommunene 15. mars, og endelige tall 15. juni. De foreløpige nøkkeltallene per 15. mars kan være mangelfulle, og kommunene har derfor anledning til å rette dette i sine data innen 15. april. SSB gjennomfører kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet før publisering av endelige tall den 15. juni.

Kommuneproposisjonen gir en oppsummering av tjenesteproduksjonen i kommunesektoren med vekt på foregående år. Gjennomgangen er basert på foreløpige KOSTRA-tall.

### *2.2.3 Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon*

Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon er i dag tema på hvert konsultasjonsmøte. Som følge av at temaene på konsultasjonsmøtene er nært knyttet til regjeringens arbeid med

statsbudsjettet gjennom året, legger de ulike tidsfasene i budsjettarbeidet føringer på hvor detaljert man kan være i drøftingene på de enkelte møtene.

Fagdepartementenes forslag til nye reformer og endringer i oppgaver og regelverk forberedes over lang tid. Konsultasjonsordningen baserer seg derfor på at det gjøres administrative bilaterale forberedelser mellom fagdepartementene og KS i forbindelse med fagdepartementenes arbeid med forslag som berører kommunesektoren.

Utredningsarbeid som skal gjøres av fagdepartementene i saksforberedelsen før og under statsbudsjettprosessen, reguleres i dag blant annet gjennom Utredningsinstruksen. Fagdepartementene er ansvarlige for å foreta konsekvensutredninger av en sak, herunder de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag som angår kommunesektoren. Fagdepartementene har i dag bilateralt samarbeid med KS på forskjellig måter og i forskjellig faser av arbeidet med en sak. Dette er arbeidsformer som fagdepartementene bestemmer selv, og som ikke reguleres av Utredningsinstruksen. Det er først når en sak sendes fra departementet på ekstern offentlig høring i henhold til Utredningsinstruksens kapittel 4, at KS formelt har krav på å uttale seg i en sak.

## **2.3 Vurdering av grunnlagsmaterialet for ordningen**

### *2.3.1 Rammer og forutsetninger for kommuneopplegget*

Partene i konsultasjonsordningen er enige om at det gjennom ordningen er etablert en viktig arena både på politisk og administrativt nivå for en åpen og god dialog, hvor man har kunnet spille inn informasjon og vurderinger på en mer systematisk måte enn tidligere. Gjennom Fellesdokumentet har en i hovedsak fått til et omforent faktagrunnlag og en samlet framstilling av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at TBUs notater til det første møtet, og rapportene i april og november er nødvendige grunnlagsdokumenter når det gjelder rammer og forutsetninger for det kommunaløkonomiske opplegget.

### *2.3.2 Rapportering, resultatvurdering og måloppnåelse*

Det har vist seg å være vanskelig å drøfte resultater og måloppnåelse for foregående år basert på KOSTRA-tall på det andre konsultasjonsmøtet og i Fellesdokumentet. Sekretariatet har til nå ikke funnet grunnlag for å gjennomføre resultatvurderinger ut i fra de foreløpige KOSTRA-tallene som foreligger til det andre møtet. Begrunnelsen er dels mangler ved de foreløpige tallene og dels liten tid fra SSBs publisering av foreløpige tall (medio mars) til tilrettelegging og analyse av materialet til bruk i det andre konsultasjonsmøtet. Endelige tall fra SSB (juni) er heller ikke utnyttet i konsultasjonssammenheng. Det er imidlertid igangsatt et utrednings-/metode-prosjekt med sikte på å utnytte tallmaterialet til å rapportere resultatutvikling (tjenesteomfang, produktivitet, effektivitet m.m.) i de kommunale tjenestene (ALLFORSK/SNF-prosjektet).

Det er videre få etterprøvbare resultatmål for tjenesteområder og på strategisk viktige områder. Partene i konsultasjonsordningen har dermed et begrenset grunnlag for å vurdere måloppnåelse for foregående periode og for å fastsette nye mål for kommende perioder.

### *2.3.3 Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon*

Når det gjelder kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon, preges dagens ordning av at materialet til konsultasjonsmøtene ikke skiller klart nok mellom vesentlige og ikke-vesentlige saker, eller mellom enighets- og uenighetssaker. Det er heller ingen klar praksis på hvordan orienteringssaker og oppfølgingssaker skal håndteres i materialet. Dette gir seg blant annet utslag i at saker gjentas i flere møter, uten at det fremkommer noe nytt. Det kan til tider være uklart hva partene er uenige om, og uenigheter kan være bygget på misforståelser. Det foretas med andre ord ikke en tilstrekkelig sortering og gjennomarbeiding av sakene til møtene. Dette medfører at materialet ikke har et klart nok fokus på de temaene politikerne burde og selv ønsker å bruke tiden i møtene på.

En hovedårsak til at det ikke foretas en tilstrekkelig sortering og gjennomarbeiding av sakene som spilles inn i konsultasjonsordningen har vært knappe tidsfrister for innspill til materialet før hvert møte. Dette kan skyldes kort tid fra en sak er avklart til fristen for innspill til konsultasjonsordningen går ut. Hvorvidt det har vært bilateral kontakt mellom KS og fagdepartementene på et tidligere tidspunkt i disse sakene, varierer fra sak til sak, jf. avsnitt 2.2.3. Det er en særlig utfordring å legge til rette for en god politisk diskusjon på bakgrunn av enkeltsaker på det første konsultasjonsmøtet, da få saker knyttet til kommuneopplegget for neste år er avklart i regjeringen på dette tidspunktet.

Videre kan det være vanskelig for den enkelte koordinator i fagdepartementene og i KS å få tilstrekkelig oversikt over aktuelle saker i egen organisasjon på et tidlig tidspunkt. I tillegg er det grunn til å tro at rutinene for innhenting av saker og produksjon av materialet bør forbedres. Det er videre ingen klare rutiner for hvilke saker som skal avklares bilateralt, og hvilke saker som håndteres av sekretariatet (eller av KRD som samordningsdepartement). Disseforholdene medfører at saker til konsultasjonsmøtene spilles inn på et så sent tidspunkt at det blir liten tid til administrative avklaringer før materialet til møtet skal sendes ut.

På bakgrunn av dette er arbeidsgruppen av den oppfatning at det er behov for klarere rutiner knyttet til det administrative arbeidet og et bedre system for å sortere sakene som skal ligge til grunn for diskusjonen på konsultasjonsmøtene. Arbeidsgruppen mener at det også er behov for endringer knyttet til selve konsultasjonsmøtene. Dette vil kunne gi bedre mulighet for politisk drøfting, samtidig som det vil forbedre og forenkle det administrative arbeidet knyttet til organiseringen av ordningen.

## **2.4 Bilaterale samarbeidsavtaler**

Sosialdepartementet og KS har inngått en samarbeidsavtale om kvalitetsutvikling knyttet til de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. Avtalepartene er enige om at kommunene skal kunne gi innbyggerne pleie- og omsorgstjenester i nødvendig omfang og med forsvarlig og god kvalitet. Partene vil i fellesskap legge til rette for bedre saksbehandling, organisering og ledelse av sektoren. Videre legges det til rette for at arbeidet i fornyelses- og effektiviseringsnettverkene videreføres og videreutvikles, og at en arbeider for å komme fram til gode kvalitetsindikatorer og systemer for å måle kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Dette innebærer å utvikle indikatorer, brukerundersøkelser og andre redskaper for kvalitetsutvikling

som kan benyttes av alle kommuner. Det er et mål at alle kommuner skal ha etablert et kvalitetssystem for pleie- og omsorgstjenestene innen utgangen av 2004.

Samarbeidsavtalen skal følges opp gjennom en styringsgruppe, som består av representanter fra staten og KS, samt gjennom ulike arbeidsgrupper m.v. Avtalepartene skal utarbeide en oppfølgingsplan, og arbeidet skal evalueres årlig av partene i forbindelse med konsultasjonsordningen.

Partene i konsultasjonsordningen ser på avtaleformen som et interessant virkemiddel for å redusere statlig detaljstyring, øke kommunenes handlefrihet og bedre tjenestetilbudet innenfor pleie- og omsorgssektoren. Partene ønsker å vinne erfaringer med avtalen om kvalitet i pleie- og omsorgssektoren med tanke på å vurdere muligheten for å inngå samarbeidsavtaler også på andre områder, for eksempel når det gjelder utbygging og foreldrebetaling i barnehagesektoren.

Prosessene knyttet til samarbeidsavtaler på enkeltområder vil i stor grad være basert på bilateralt samarbeid mellom fagdepartementet og KS. Likevel har partene i konsultasjonssammenheng lagt vekt på at det er viktig at ordningen legger til rette for å se forhold knyttet til kommunesektorens oppgaver og rammer i sammenheng. For å beholde helheten er det derfor behov for å bringe det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder inn i konsultasjonsordningen på en hensiktsmessig måte. Det bør videre tilstrebes en prosess som gjør det mulig for KS å forankre avtalene hos medlemmene før de inngås. Arbeidsgruppen er på bakgrunn av dette av den oppfatning at både oppfølging av eksisterende avtaler, samt prosesser i forbindelse med eventuelle framtidige avtaler, bør være et tema i konsultasjonsordningen.

### **3 Bedre mulighet for politisk drøfting, administrativ håndtering og forenkling**

Viktige forutsetninger for politiske drøftinger gjennom konsultasjonsordningen er at politikerne har et hensiktsmessig diskusjons- og beslutningsgrunnlag og at arenaen for drøfting støtter opp under dette. Materialet og dagsorden til møtene må ha et klart fokus på de sakene som politikerne ønsker å bruke tiden i møtene på. Temaene til hvert møte bør derfor være konsentrert om politiske hovedlinjer. Dersom partene finner det formålstjenlig, kan dette også være temaer som ikke er begrenset til kommuneopplegget i statsbudsjettet. I dag er møtene preget av mange orienteringssaker og saker som i liten grad er administrativt bearbeidet.

På bakgrunn av diskusjonen i avsnitt 2.3 foreslår arbeidsgruppen 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.

Arbeidsgruppen vil presisere at det ligger utenfor gruppens mandat å foreslå endringer i rammebetingelsene for konsultasjonsordningen, eksempelvis knyttet til at det ikke skal gis budsjettfortrolig informasjon gjennom ordningen. Budsjettfortrolig informasjon er særlig knyttet til nye satsingsforslag, enkelte konsekvensjusteringer og makroøkonomiske budsjettanslag (skatteanslag m.m.). Det er fagdepartementene som er ansvarlig for å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag som angår kommunesektoren. Det bilaterale samarbeidet med KS er arbeidsformer som vurderes av fagdepartementene, og reguleres ikke av Utredningsinstruksen.

Arbeidsgruppen vil understreke at dersom man skal lykkes i å utvikle en fruktbar konsultasjonsprosess hvor møtene er konsentrert om politiske hovedlinjer, må det gjøres et betydelig forarbeid, også bilateralt, hvor man så langt det er mulig avklarer tallgrunnlag, kostnadsberegninger m.v. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at fagdepartementene gjennom konsultasjonsordningen bør ha en praksis som sikrer at de bilaterale forberedelsene skjer på en systematisk og hensiktsmessig måte.

#### **3.1 Forslag til tiltak knyttet til materialet og den administrative håndteringen**

Nedenfor presenterer arbeidsgruppen forslag til endringer når det gjelder utarbeiding av diskusjons- og beslutningsgrunnlaget for konsultasjonsordningen.

##### *3.1.1 Prioritering og sortering av saker*

Som nevnt ovenfor, mener arbeidsgruppen at det er behov for et bedre system for å prioritere og sortere saker som spilles inn i konsultasjonsordningen. Økt bruk av vedlegg og enkle oversikter kan være en del av et slikt nytt system. Arbeidsgruppen foreslår at saker som spilles inn i konsultasjonsordningen deles i følgende hovedgrupper:

- Saker som skal omtales i hoveddokumentet.  
Dette er saker som skal opp til politisk diskusjon på konsultasjonsmøtene. Basert på temaene for det enkelte møtet, er det i utgangspunktet fagdepartementet og KS som må vurdere hvorvidt en sak er av en slik karakter at den bør tas opp til politisk diskusjon. KRD som samordningsdepartement vil også spille en viktig rolle i en slik vurdering.

Arbeidsgruppen vil likevel peke på følgende momenter, som bør ligge til grunn for denne vurderingen:

- Saker som politikerne selv ønsker å ta opp i konsultasjonssammenheng.
- Saker som er av en viss størrelse og betydning for kommuneopplegget.
- Det er en viss grad av langsiktighet knyttet til saken.
- Det er uavklarte spørsmål knyttet til saken.

Arbeidsgruppen vil presisere at uavklarte saker ikke nødvendigvis er det samme som uenighetssaker.

- Saker som skal omtales i en egen orienteringsdel.

Dette skal være saker som er viktige i forhold til det å sikre en helhetlig framstilling av situasjonen i kommunesektoren, men hvor det ikke er behov for politisk avklaring eller diskusjon. Dette kan for eksempel være saker som det er oppnådd administrativ enighet om eller som er i arbeid på administrativt nivå, eller som håndteres bilateralt.

Arbeidsgruppen vil understreke at alle vesentlige budsjettsaker bør omtales i enten hoveddokumentet eller orienteringsdelen. Bakgrunnen for dette er at budsjettsakene er særlig viktige for å sikre en helhetlig framstilling av statens politikk overfor kommunesektoren. Det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak hvorvidt den skal tas inn i hoveddokumentet eller orienteringsdelen.

- Oppfølgingssaker.

Oversikt over saker som partene er enige om å følge opp på et senere tidspunkt håndteres av sekretariatet. Eksempelvis tas uenighetssaker, som tidligere er tatt opp i konsultasjonssammenheng og hvor det ikke er noe nytt i saken, inn i en slik oversikt. Disse sakene tas ikke med i konsultasjonsmaterialet.

### *3.1.2 Administrativ håndtering*

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 følgende rutiner for det administrative arbeidet:

- Fagdepartementene bør på et tidlig tidspunkt aktivt gjennomgå hvilke saker som er under arbeid. KS må på sin side spille inn saker til fagdepartementene på et tidligst mulig tidspunkt. Fagdepartementene har i dag bilateralt samarbeid med KS på forskjellige måter og i forskjellige faser av arbeidet med saker som berører kommunesektoren (jf. avsnitt 2.2.3). Det vil derfor variere i hvilken grad det har vært bilateral kontakt mellom partene før saker spilles inn til det første sekretariatsmøtet.
- Første sortering av saker (hvorvidt de eventuelt skal inn i hoveddokumentet, orienteringsdelen eller oppfølgingslisten) gjøres av fagdepartementene.



- Sakene spilles så inn til sekretariatet (KRD), som på grunnlag av dette utarbeider en oversikt over innspillene på alle departementenes områder. Innspillene fra departementene og KS følger en fastsatt mal som utarbeides av KRD.
- Arbeidsgruppen foreslår at det avholdes et sekretariatsmøte i første halvdel av januar, hvor temaene er årsplanen og framdriftsplanen for 1. møte, samt en foreløpig oversikt over aktuelle saker for konsultasjonsåret. I forbindelse med at det utarbeides en foreløpig oversikt over aktuelle saker bør partene også legge vekt på hvilke saker politikerne selv ønsker å ta opp i konsultasjonssammenheng. Dersom politikerne ønsker det, kan et formøte på politisk nivå mellom staten og KS eventuelt vurderes. Det bør samtidig gjøres en vurdering av hvilke oppfølgingssaker som skal inngå i en videre administrativ prosess, med tanke på omtale i løpet av konsultasjonsåret. Den foreløpige oversikten vil danne grunnlaget for den videre bilaterale kontakten mellom fagdepartementene og KS.
- Sekretariatet foretar den endelige vurderingen og sorteringen av sakene basert på en samlet oversikt over alle saker som er spilt inn til konsultasjonsmøtet, og med utgangspunkt i temaet for det enkelte møtet.

## **3.2 Forslag til ny organisering av konsultasjonsordningen**

Nedenfor presenteres arbeidsgruppens forslag til tiltak knyttet til konsultasjonsmøtene. Det gis først en beskrivelse av forslag til tema og deltakelse på hvert av møtene. Deretter presenteres en nærmere vurdering av arbeidsgruppens forslag.

### *3.2.1 Fokuserede temaer og redusert politisk deltakelse*

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. Når det gjelder den administrative deltakelsen foreslår arbeidsgruppen at det kun møter én bisitter/tilhører til hver representant (pluss møtereferent fra KRD og KS).

#### 1. møte

Tema:

Møtet har hovedfokus på rammene for kommuneopplegget, og fokuserer i mindre grad på enkeltsaker. Det er få enkeltsaker knyttet til kommuneopplegget som på et så tidlig tidspunkt i budsjettprosessen er avklart i regjeringen. På denne bakgrunn bør temaene på første møte være 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. Utgangspunktet vil være TBUs analyse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og anslag for hvordan den demografiske utviklingen vil kunne påvirke

kommuneøkonomien (jf. TBUs notater til det første møtet). En diskusjon om inntektsrammene vil være viktig i relasjon til regjeringens første budsjettkonferanse i mars. Enkelt sakene (jf. avsnitt 2.1.1 punktene 3-5, 8) håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen (jf. avsnitt 3.1.2).

Deltakelse:

Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneoppbyggingen, 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 andre møte er reformer og utbygging av tjenestetilbudet (kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon), knyttet til framleggingen av kommuneproposisjonen (jf. avsnitt 2.1.1 punktene 3-5, 8 og avsnitt 2.1.2 punktene 4-5). Den administrative prosessen (både bilateralt og på sekretariatsnivå) som har pågått siden starten på konsultasjonsåret, vil kunne legge grunnlaget for en god politisk diskusjon. Videre vil flere saker være avklart i regjeringen på dette tidspunktet.

Når det gjelder den økonomiske situasjonen og demografiutviklingen, er det som regel lite nytt av informasjon på dette tidspunktet i forhold til det som har kommet fram på det første møtet. I den grad det foreligger ny informasjon (for eksempel i TBUs april-rapport), tas dette inn i møtet.

Da det har vist seg å være vanskelig å omtale temaet måloppnåelse foregående år på andre konsultasjonsmøte på grunn av manglende grunnlagsdata (jf. avsnitt 2.3.2), flyttes dette temaet til møtet i august (se omtale nedenfor).

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 (jf. avsnitt 2.3.2). Det vil bli en utfordring å få utarbeidet et godt grunnlagsmateriale på dette området. Det kan blant annet være tidsmessige

problemer med å utarbeide analyser basert på SSBs endelige tall, som foreligger 15. juni. TBU bør forespørres om å utarbeide et notat som grunnlag for dette temaet til det tredje møtet (på tilsvarende måte som TBU i dag utarbeider notater om den økonomiske situasjonen og demografi til det første møtet).

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 eksisterende avtaler, bør det legges vekt på resultatvurderinger og måloppnåelse. Med hensyn til mulige nye samarbeidsavtaler på enkeltområder, er det viktig for KS at eventuelle avtaler forankres blant medlemmene, før de inngås. En måte å gjøre det på, er å ta dem opp til politisk behandling strategimøter i (fylkes)kommuner i januar/februar. Det tredje konsultasjonsmøtet vil derfor være et egnet tidspunkt for å ta opp dette temaet. Arbeidsgruppen viser til at inngåelse av avtaler på enkeltområder hovedsakelig vil være basert på bilateralt samarbeid mellom fagdepartement og KS, og ikke nødvendigvis knyttet til årskalenderen for konsultasjonsordningen. Omtale av bilaterale samarbeidsavtaler kan derfor tas opp på andre konsultasjonsmøter der dette vurderes som hensiktsmessig.

Når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget, så framkommer det som regel lite nytt i august utover 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 dette på administrativt nivå i tråd med omtalen under avsnitt 3.1.1.

Deltakelse:

Ettersom 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) på møtet.

#### 4. møte

Tema:

Fellesdokumentet (som i dag). Det siste konsultasjonsmøtet er viktig for å oppsummere og klargjøre innholdet i regjeringens forslag til budsjett 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).

### *3.2.2 Arbeidsgruppens vurdering av forslag til ny organisering av konsultasjonsordningen*

Ulike hensyn må vurderes opp mot hverandre når det gjelder effekten av aktuelle forslag til endringer knyttet til organiseringen av konsultasjonsordningen. Arbeidsgruppen vil i den forbindelse peke på at hensynet til forbedring og forenkling ikke alltid er sammenfallende.

Arbeidsgruppen har drøftet reduksjon av antall konsultasjonsmøter som et mulig tiltak. En reduksjon av antall møter fra fire til tre ville trolig representere en vesentlig forenkling av konsultasjonsordningen. Det går frem av drøftingen nedenfor hvorfor arbeidsgruppen likevel ikke tilrår en slik løsning. Redusert politisk deltakelse på det første møtet og fokus på ett hovedtema på møtene vurderes som en tilstrekkelig forbedring og forenkling i forhold til dagens ordning. Denne løsningen vil også legge til rette for gode politiske drøftinger.

En møtekalender med tema og deltakelse som skissert i avsnitt 3.2.1, tar utgangspunkt i at hvert møte skal ha hovedfokus på det temaet som til enhver tid er best egnet for politisk diskusjon. Målet er at hvert møte i større grad enn i dag vil bli rettet inn mot ett hovedtema, og forholdene legges således til rette for mer fokuserte drøftinger. Redusert politisk deltakelse ved det første møtet og redusert temaomfang på møtene, vil samtidig kunne innebære en forenkling av konsultasjonsordningen.

Med en reduksjon i både den politiske deltakelsen og antall temaer på det første møtet, vil en imidlertid miste muligheten for innspill og drøftinger av enkeltsaker i konsultasjonsmøtet i forkant av regjeringens første budsjettkonferanse, der både makrorammer og enkeltsaker er sentralt for regjeringen. Et alternativ til arbeidsgruppens forslag kunne derfor være å flytte diskusjonen av enkeltsaker fra det andre til det første konsultasjonsmøtet. Med en slik løsning ville behovet for et møte i april reduseres. Dette henger sammen med at det til aprilmøtet som regel er lite nytt av informasjon knyttet til den økonomiske situasjonen eller den demografiske utviklingen. Videre er de viktigste sakene som omtales i kommuneproposisjonen da allerede drøftet på det første møtet og i budsjettkonferansen i mars. Aprilmøtet kommer dessuten tett på det første møtet. Det å kutte ut det andre møtet ville da innebære en forenkling av konsultasjonsordningen.

Arbeidsgruppen viser imidlertid til at det vil være en utfordring å ha et klart fokus på de politisk viktige sakene, når både rammene og enkeltsakene settes på dagsorden (jf. dagens ordning). Ved å kutte ut det andre møtet, vil det kunne oppstå et ekstra press på å få med flest mulig enkeltsaker på det første møtet. Aprilmøtet gir mulighet for en oppdatering av informasjon og en felles drøfting mellom partene av saker som er aktuelle for framleggelse i kommuneproposisjonen. Slike saker må ellers tas bilateralt mellom KS og aktuelle departement etter behov.

Når det gjelder det tredje konsultasjonsmøtet, så framkommer det som regel lite nytt når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget i forhold til det som allerede er omtalt i kommuneproposisjonen. Dette reduserer behovet for et møte i august. Arbeidsgruppen mener likevel det er behov for et møte i august, men da med måloppnåelse (inkl. bilaterale samarbeidsavtaler) som hovedtema, jf. avsnitt 3.2.1.

Arbeidsgruppen mener på bakgrunn av dette at det å ha ett hovedtema på hvert møte bedre vil legge til rette for gode politiske drøftinger. En hovedutfordring er å sørge for en god

administrativ håndtering (også bilateralt) av enkeltsaker fram mot andre konsultasjonsmøte, samt å få utarbeidet et godt grunnlagsmateriale til det tredje møtet.

Det er likevel en viss risiko for at det i praksis kan være vanskelig å redusere antall temaer på konsultasjonsmøtene. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til at erfaringene så langt i konsultasjonsordningen er at det på nesten alle møtene blir en diskusjon om inntekstrammene for kommunesektoren. Videre at de viktigste enkeltsakene som har betydning for makrorammene, uansett blir et tema på flere av møtene, også på det første møtet slik at det vil kunne oppstå et behov for at de viktigste fagdepartementene likevel deltar på det første møtet. Dersom dette i praksis blir resultatet, vil arbeidsgruppens forslag i praksis innebære "status quo" i forhold til dagens ordning.

En hovedutfordring er derfor å sørge for en god administrativ håndtering og bedre sortering og prioritering av saker til møtene. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at tiltakene som er skissert i avsnitt 3.1 vil legge til rette for dette. Administrativ håndtering av enkeltsaker i sekretariatet og bilateralt vil bidra til å redusere behovet for å ta opp ikke-vesentlige saker på konsultasjonsmøtet. I den forbindelse vil det også være mulighet for bilaterale politiske møter, dersom KS og fagdepartementene har behov for det. Det foreslåtte systemet for å skille ut orienterings- og oppfølgingssaker fra hoveddokumentet vil også legge til rette for at de vesentlige sakene kommer opp på den politiske dagsorden. Arbeidsgruppen vil understreke at det er særlig viktig å holde fokus på ett tema (rammene for kommuneopplegget) på det første konsultasjonsmøtet, ettersom fagdepartementene ikke deltar her. Diskusjonen på møtet må være av en slik art at den kan håndteres av KRD, FIN og KS.

Som det framgår av drøftingen ovenfor, har arbeidsgruppens forslag til tiltak både sterke og svake sider. 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.



## Vedlegg 2 Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte om statsbudsjettet 2005 - Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

### 1. Innledning og sammendrag

Utvalget har til 1. konsultasjonsmøtet mellom staten og kommunesektoren om 2005-budsjettet fått i oppdrag å utarbeide et notat om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter.

Pkt. 2 gjør rede for forventet demografisk utvikling i 2005. I pkt. 3 redegjøres det for metode og forutsetninger for beregning av mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen. I pkt. 4 presenteres resultater av beregningene, dvs. mer- og mindretgifter 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 hvor det redegjøres nærmere for beregningsmetoden og de forutsetninger den bygger på.

### 2. Forventet demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for bl.a barnehager, grunnskole, videregående opplæring og eldreomsorg. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen.

Tabell 1 viser den forventede demografiske utviklingen fra 2004 til 2005 basert på befolkningsprognoser fra Statistisk sentralbyrå. Det er lagt til grunn SSBs befolkningsframskrivninger med utgangspunkt i registrert folkemengde per 1. januar 2002 (framskrivningsalternativ MMMM – middels nasjonal vekst).

*Tabell 1. Forventet demografisk utvikling fra 2004 til 2005*

Aldersgruppe	Antall innbyggere 1. januar 2004	Andel av befolkningen (pst.)	Absolutt endring 2004-2005	Endring i pst. 2004-2005
0-5 år	349 563	7,6	-2 876	-0,8
6-15 år	618 769	13,5	1 958	0,3
16-18 år	166 038	3,6	6 261	3,8
19-66 år	2 843 132	62,1	20 328	0,7
67-79 år	394 627	8,6	-4 161	-1,1
80-89 år	180 457	3,9	1 663	0,9
90 år og over	29 066	0,6	555	1,9
Sum	4 581 652	100	23 728	0,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Befolkningsveksten fra 2004 til 2005 forventes å bli 0,5 prosent. Det er betydelig variasjon mellom de ulike aldersgruppene. Flere 16-18-åringene trekker i retning av økte utgifter i videregående opplæring, mens færre 0-5-åringene isolert sett vil bidra til å redusere barnehageutgiftene. Flere eldre 80 år og over vil øke utgiftene til eldreomsorg, mens færre eldre under 80 år har motsatt effekt.

### 3. Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Det spørsmålet som søkes besvart i dette notatet, er hvordan den demografiske utviklingen forventes å påvirke kommunesektorens utgifter. Beregningene tar utgangspunkt i hvordan kommunesektorens utgifter fordeler seg mellom de ulike aldersgruppene. Med utgangspunkt i denne fordelingen beregnes utgift per person i hver aldersgruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som utgift per person multiplisert med forventet endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for de ulike aldersgrupper.

Dette opplegget bygger på en del forutsetninger som det er viktig å presisere. For det første antas det konstante gjennomsnittskostnader i tjenesteproduksjonen. Dette kan eksemplifiseres ved at en økning i antall skoleelever på 10 prosent antas å øke skoleutgiftene med 10 prosent. En slik forutsetning vil ikke nødvendigvis være riktig. Dersom det er ledig kapasitet og mulighet til å fylle opp eksisterende klasser, er det grunn til å tro at skoleutgiftene vil øke relativt mindre enn antall elever. På den andre siden vil utgiftene kunne øke relativt mer enn antall elever dersom klassene i utgangspunktet er fulle. For det andre antas det konstant standard, dekningsgrad og produktivitet. Høyere standard og/eller dekningsgrad trekker i retning av økte utgifter, men produktivetsforbedringer har motsatt effekt. Det tas heller ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne.



Fordelingen av kommunesektorens utgifter på aldersgrupper som gjøres i dette notatet er i stor grad basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter grunnskole, helse- og sosialsektoren, kommunal administrasjon, landbruk og miljøvern, mens kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For både kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor andre kriterier enn alderskriterier er utelatt, og hvor alderskriteriene er økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1. De forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner framgår av de to første kolonnene i tabell 2.

*Tabell 2. Forenklete kostnadsnøkler*

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Barnehager
0-5 år	0,029	0,036	1,000
6-15 år	0,423	0,063	0,000
16-18 år	0,009	0,695	0,000
19-66 år	0,151	0,167	0,000
67-79 år	0,119	0,027	0,000
80-89 år	0,196	0,011	0,000
90 år og over	0,073	0,002	0,000
Sum	1,000	1,000	1,000

Når aldersgruppa 0-5 år har en vekt på 0,029, så betyr det at 2,9 prosent av kommunenes utgifter til administrasjon, grunnskole og helse- og sosialtjenester, landbruk og miljø er knyttet til denne aldersgruppen.

I 2004 er det gjort endringer i kostnadsnøkklene i inntektssystemet for både kommuner og fylkeskommuner. For *kommunene* er utgifter knyttet til landbruks- og miljøvernoppgaver tatt inn i kostnadsnøkkelen. Videre er det foretatt endringer i delkostnadsnøkkelen for helse- og sosialtjenester. Disse endringene har svært liten betydning for den forenklete kostnadsnøkkelen for kommunene.

For *fylkeskommunene* er gjort endringer i kostnadsnøkkelen i forbindelse med at ansvaret for rusomsorg, barnevern og familievern er overført fra fylkeskommunene til staten. Dette innebærer bl.a at andel 16-18-åringene relativt sett får en større vekt i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen.

Barnehager er en viktig sektor for kommunene hvor befolkningens alderssammensetning er av stor betydning. Siden barnehagene ikke omfattes av kostnadsnøkkelen, er det konstruert en egen kostnadsnøkkel for denne sektoren hvor 100 prosent av utgiftene er knyttet til aldersgruppen 0-5 år.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 142 mrd. kr. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 31 mrd. kr.

Kommunenes brutto driftsutgifter til barnehager er anslått til om lag 11 mrd. kr i 2004. Det er tatt utgangspunkt i tilgjengelige regnskapstall framskrevet til 2004 med anslått kostnadsvekst i kommunesektoren.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til disse formålene og hvilken andel de utgjør er oppsummert i tabell 3.

*Tabell 3. Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester*

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	142	0,772
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	31	0,168
Barnehager	11	0,060
Sum	184	1,000

#### **4. Beregningsresultater - mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen**

Tabell 4 viser driftsutgiftene knyttet til de ulike aldersgruppene totalt og per innbygger. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgrupper framkommer med å multiplisere utgift per innbygger med forventet endring i befolkningstallet. De forenklede kostnadsnøkklene for hhv. kommune, fylkeskommune og barnehager i tabell 2 er vektet sammen til en felles kostnadsnøkkel. Andelen som driftsutgiftene til de enkelte sektorene utgjør er benyttet som vektor (jf. tabell 3).

*Tabell 4. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2004 til 2005*

	Kostnads- nøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Endring i folketall fra 2004 til 2005	Mer-/mindretgift (mill. kr)
0-5 år	0,088	16,2	46 441	-2 876	-133
6-15 år	0,337	62,0	100 230	1 958	196
16-18 år	0,124	22,8	137 456	6 261	860
19-66 år	0,145	26,6	9 363	20 328	190
67-79 år	0,096	17,7	44 941	-4 161	-187
80-89 år	0,153	28,2	156 120	1 663	260
90-99 år	0,057	10,4	358 770	555	199
Sum	1,000	184	40 167	23 728	1 385

Basert på den metoden som er benyttet her kan merutgiftene knyttet til forventet økning i folketallet og endret befolkningssammensetning anslås til 1 385 mill. kr, eller 0,8 pst. Av dette anslås effekten av forventet økning i folketallet alene til om lag 950 mill. kr.

Mindretgiftene for aldersgruppene med nedgang i folketallet (0-5 år og 67-79 år) summerer seg til 320 mill. kr. Merutgiftene for de øvrige aldersgruppene som har økning i folketallet (bl.a barn og ungdom i skolealder og eldste eldre) summerer seg til 1 705 mill. kr. Dette gir netto merutgifter på 1 385 mill. kr.

Det er her viktig å minne om at beregningene bl.a. bygger på en forutsetning om uendret standard og dekningsgrad for tjenestetilbudet (jf. pkt. 3). Dette innebærer eksempelvis at utgiftsberegningene for de yngste barna ikke fanger opp at Stortinget har vedtatt en betydelig utbygging av barnehagetilbudet.

Sammenliknet med de beregningene som TBU foretok for året 2004 til 1. konsultasjonsmøte i 2003 kan en merke seg følgende endringer i 2005:

- Noe lavere vekst i de samlede merutgiftene
- Lavere vekst i merutgiftene knyttet til 6-15-åringer
- Betydelig økte merutgifter knyttet til 16-18-åringer
- Noe lavere vekst i merutgiftene knyttet til aldersgruppa over 67 år samlet sett.

Denne utviklingen er i tråd med de framskrivninger som ble presentert i fjorårets notat fra TBU.

I tabellene 4a og 4b vises konsekvensene for hhv *kommunene* og *fylkeskommunene* av de demografiske endringene.

**Tabell 4a. Kommunenes driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2004 til 2005.**

	Kostnadsnøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Endring i folketall fra 2004 til 2005	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,096	15,1	43 248	-2 876	-124
6-15 år	0,391	60,1	97 073	1 958	190
16-18 år	0,008	1,3	7 697	6 261	48
19-66 år	0,142	21,4	7 542	20 328	153
67-79 år	0,112	16,9	42 820	-4 161	-178
80-89 år	0,184	27,8	154 231	1 663	256
90-99 år	0,068	10,4	356 637	555	198
Sum	1,000	153	33 394	23 728	543

**Tabell 4b. Fylkeskommunenes driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2004 til 2005.**

	Kostnadsnøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Endring i folketall fra 2004 til 2005	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,036	1,1	3 193	-2 876	-9
6-15 år	0,063	2,0	3 156	1 958	6
16-18 år	0,694	21,5	129 573	6 261	812
19-66 år	0,167	5,2	1 821	20 328	37
67-79 år	0,027	0,8	2 121	-4 161	-9
80-89 år	0,011	0,3	1 890	1 663	3
90-99 år	0,002	0,1	2 133	555	1
Sum	1,000	31	6 766	23 728	841

Anslått utgiftsvekst for *kommunene* er knapt 550 mill.kr eller 0,4 pst. For *fylkeskommunene* anslås utgiftsveksten til om lag 850 mill.kr eller 2,7 pst. Årsaken til at utgiftsveksten er betydelig sterkere for fylkeskommunene er sterk økning i antall 16-18-åringene. Videregående opplæring er den klart største tjenestesektoren innenfor fylkeskommunene.

De forenklete kostnadsnøkklene i tabell 2 omfatter driftsutgifter for såkalte nasjonale velferdstjenester. Med nasjonale velferdstjenester menes barnehager og de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkklene. Disse tjenestene fanger opp om lag 85 pst. av de samlede utgiftene i kommunesektoren. Øvrige tjenester som ikke inngår i kostnadsnøkklene og som ikke fanges opp av beregningene (for eksempel kultur og tekniske tjenester), er i mindre grad rettet mot bestemte aldersgrupper. Dersom disse tjenestene hadde blitt inkludert i beregningene, ville det i liten grad gitt utslag mellom aldersgruppene i forhold til de resultatene som presenteres i dette notatet. Kommunesektorens merutgifter knyttet til demografi blir vel 1,5 mrd. kr dersom det tas utgangspunkt i den samlede oppgaveporteføljen. Dette er om lag 150 mill. kr mer enn de merutgiftene som er knyttet til de nasjonale velferdstjenestene (jf. tabell 4).

## 5. Demografiske utfordringer på lengre sikt

Utvalget har med den beregningsmetoden som er brukt i dette notatet framskrevet utgiftsbehovet i kommunesektoren som følge av demografiske endringer til 2020.

*Tabell 5. Forventet demografisk utvikling fra 2004 til 2020<sup>1)</sup>*

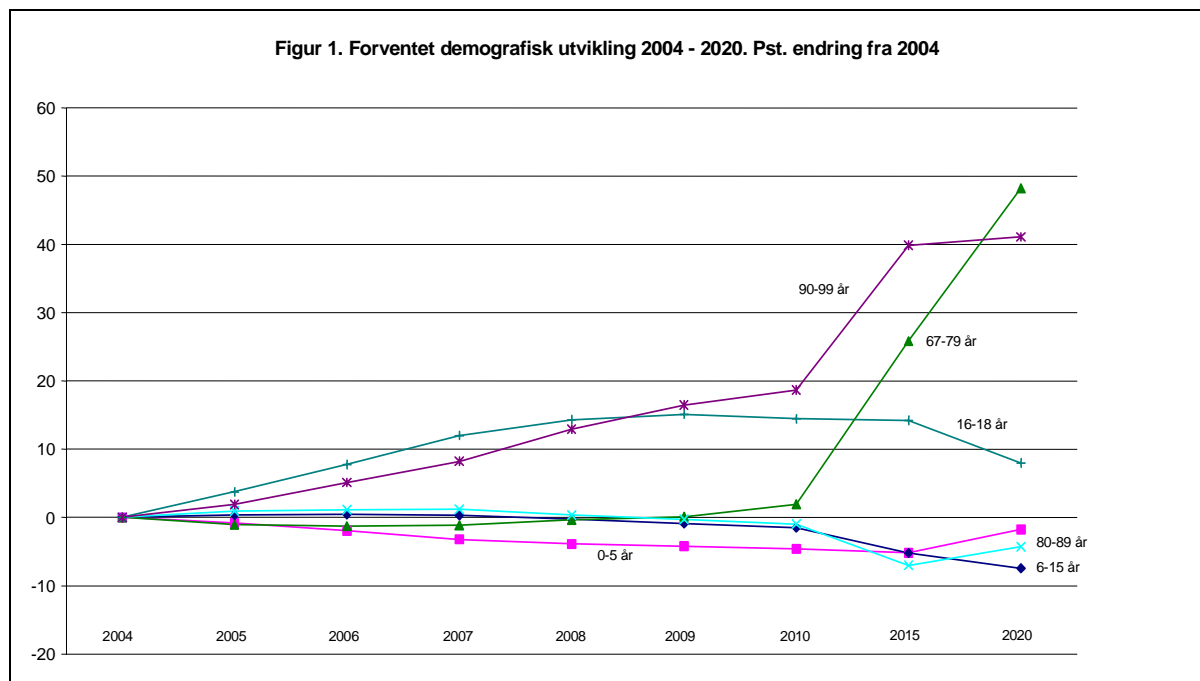
Aldersgruppe	Antall innbyggere 1. januar 2004	Absolutt endring 2004-2020	Gjennomsnittlig årlig endring 2004-2010 (%)	Gjennomsnittlig årlig endring 2010-2020 (%)
0-5 år	349 563	-6 111	-0,8	0,3
6-15 år	618 769	-46 282	-0,3	-0,6
16-18 år	166 038	13 204	2,3	-0,6
19-66 år	2 843 132	238 584	0,8	0,4
67-79 år	394 627	190 264	0,3	3,8
80-89 år	180 457	-7 762	-0,2	-0,3
90 år og over	29 066	11 940	2,9	1,7
Sum	4 581 652	393 837	0,5	0,5

1) Samme framskrivningsalternativ som i tabell 1 er benyttet

Tabell 5 viser at befolkningen fortsetter å vokse med i gjennomsnitt ½ pst. per år fram til 2020. Det skjer imidlertid forskyvninger mellom aldersgruppene:

- Antall barn i barnehagealder synker i første del av perioden, for deretter å øke
- Antall barn i grunnskolealder synker gjennom hele perioden
- Det blir sterk vekst i antall elever i videregående opplæring i første del av perioden, deretter går antallet nedover
- Tallet på de "yngste eldre" (67-79 år) øker svakt i første del av perioden, for deretter å øke meget sterkt
- Antall 80-89-åringene avtar svakt gjennom hele perioden
- Tallet på 90-åringene og over øker sterkt gjennom hele perioden.

Veksten i ulike aldersgrupper i perioden 2004-2020 er vist grafisk i figur 1.



Figur 1 viser prosentvis endring for de yngste og eldste aldersgruppene fra 2004 til 2020. Det er store variasjoner mellom aldersgruppene. Antallet over 90 år og antall 67-79-åringe antas å øke med mellom 40 og 50 pst. i perioden. På den andre siden antas antall barn under 16 år og antall 80-89-åringe å være lavere i 2020 enn i 2004.

Det framgår av tabell 5 at befolkningen som helhet antas å øke med knapt 400 000 fra 2004 til 2020. Dette tilsvarer en vekst på 8,6 pst.

I tabell 6 vises utviklingen i mer- og mindretgifter i perioden 2005-2020.

Forutsetningene er de samme som i tabell 4. Når man beregner utgiftskonsekvenser på flere års sikt, er det viktig å minne om de forutsetninger som det er redegjort for innledningsvis i pkt. 3. Eksempelvis vil forutsetningene om konstant standard, dekningsgrad og produktivitet være mer usikre i et lengre tidsperspektiv.

*Tabell 6. Mer- og mindreutgifter knyttet til aldersgrupper 2005-2020. Endring fra året før. Mill. kr*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011-15*	2016-20*
0-5 år	-133	-183	-204	-112	-53	-61	-19	112
6-15 år	196	86	-96	-332	-426	-373	-457	-281
16-18 år	860	910	970	529	180	-155	-9	-287
19-66 år	190	190	191	211	242	212	104	95
67-79 år	-187	-43	28	139	77	329	847	795
80-89 år	260	61	15	-240	-179	-189	-341	154
90-99 år	199	336	324	489	370	230	441	26
Sum	1 385	1 357	1 228	684	211	-7	566	612
Pst. endr.	0,8	0,7	0,7	0,4	0,1	0,0	0,3	0,3

\* årlig gjennomsnittlig endring i perioden

Tabell 6 viser at de samlede, årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen gradvis faller mot 0 i 2010. Det er i særlig grad aldersgruppa 6-15 år (grunnskoleelevene) som bidrar til at utgiftsveksten avtar, det samme gjør aldersgruppa 80-89 år. Veksten i antall elever i videregående opplæring er fortsatt sterk. Mer enn halvparten av netto utgiftsvekst fram til 2009 er knyttet til 16-18-åringene. Siden antall 16-18-åring vokser sterkt, og videregående opplæring er den klart største sektoren innenfor fylkeskommunene, så vil den demografiske utfordringen være større for fylkeskommunene enn kommunene fram til 2010.

I perioden fra 2010 til 2020 vil utgiftene knyttet til demografi vokse. I gjennomsnitt antas de årlige merutgiftene å være i størrelsesorden 5-600 mill. kr, dvs. 0,3 pst. av utgiftene. Det er i særlig grad utgifter knyttet til aldersgruppa fra 67-79 år som øker sterkt. Det er de store etterkrigskullene som i dette tiåret kommer opp i denne aldersgruppa. Nedgang i elevtallet i grunnskolen og videregående opplæring trekker i motsatt retning. I denne perioden vil fylkeskommunene få en avlastning i de demografirelaterte utgiftene, men kommunene vil oppleve en forholdsvis sterkt økning.





## REGNSKAPSUNDERSØKELSE 2003 - Å JOUR 28.2.04

### 1. Innledning

KS har i de senere år samlet inn regnskapstall fra kommuner og fylkeskommuner nær fristen 15.februar for å ha oppdaterte tall for utviklingen i kommuneøkonomien.

I år har så lang inn statistikk fra **180 kommuner** med nær 56,5 pst av befolkningen (ekskl Oslo) svart, jf vedlagte tabell. Av fylkeskommunene har **18 av 18** fylkeskommuner sendt inn tall, jf vedlagte tabell.

Tall mangler for Oslo.

#### 1.1 Sammendrag

Basert på tall fra de kommuner og fylkeskommuner som så langt har svart, kan det se ut som om forverringen i kommuneøkonomien fortsetter. Driftsutgiftene for øker i 2003 sterkere enn driftsinntektene noe som gir et rekordlavt brutto driftsresultat. For kommunene hele ett prosentpoeng lavere enn i 2002 – fra pluss 0,4% til minus 0,8%. For fylkeskommunene et fall med 0,4 prosentpoeng helt ned til minus 1,5% i 2003. Etersom tall ikke foreligger enda for Oslo er det vanskelig å anslå et nasjonalt nivå. Men en nedgang på om lag 1 prosentpoeng vil kunne innebære en forverret brutto driftsbalanse med nær 2 mrd kroner i 2003.

Netto driftsresultat svekkes ikke like mye som utviklingen i brutto driftsresultat skulle tilsi i vårt utvalg av kommuner og fylkeskommuner. Dette pga en nedgang i rente- og avdragsutgiftene netto i 2003. For fylkeskommunene svakt økende netto driftsresultat med 0,3 prosentpoeng (fra 0,9% i 2002 til 1,1% i 2003), mens for kommunene en fortsatt nedgang med 0,5 prosentpoeng (fra 0,6% i 2002 til 0,1% i 2003).

I fjor viste de nasjonale tall et samlet netto driftsresultat på 0,5% for kommuner og fylkeskommuner inkl Oslo. Et nivå i underkant av dette ned mot null kan ventes i 2003.

Det kan se ut som investeringene øker med opp mot 8-10% fra 2002 til 2003 for kommunene. For fylkeskommunene er det rapportert inn tall som innebærer opp mot 12% investeringsvekst.

### 2. Kommunene

Tallmateriale tyder på at de økonomiske resultatene for kommunene i 2003 blir svakere enn i 2002 som vi hittil har betraktet som et år på et absolutt minimumsnivå. For kommunene som har svart så langt vokser driftsutgiftene sterkere enn driftsinntektene – med 6 pst mot 4,8 pst. Dette fører til at **brutto driftsresultat** svekkes fra 0,4% av samlede inntekter i 2002 (alle kommuner lå på minus 0,1%) til minus 0,8% i 2003, dvs med 1,2 prosentpoeng. Merk at her er avskrivningene tatt inn som en driftsutgift slik det nå føres etter nytt KOSTRA-regnskap.

Med tall uten avskrivninger faller driftsresultatet fra 3,8% (alle kommuner 3,4% i 2002) til 2,7% i 2003. Går man tilbake i tid har dette forholdtallet ligget på et vesentlig høyere nivå. Tilbake i 1994 var brutto driftsresultat (ekskl avskrivninger) på 10,9 pst mot 9,2 pst i 1993.

Det er 25 av de 180 kommunene som oppgir at de ikke har på plass føringene av premieavviket. I mindre grad enn i fjor vil dette påvirke sluttresultatene.

**For resultatbegrepet netto driftsresultat, viser tallene også et svekket resultat – fra 0,6 % i 2002 (for alle kommunene utenom Oslo var dette 0,1%) og helt ned til 0,1 i 2003, dvs en svekkelse på 0,5 prosentpoeng. Til sammenligning var netto driftsresultat i 1994 på 4,9%.**

**Hvis det lave nivået er representativt for resten av kommunene, kan netto driftsresultat for 2003 komme ned på et nytt lavnivå i 2003. En analyse av sammensetningen av kommunene i undersøkelsen viser at de største kommunene er overrepresentert. Disse har generelt et dårligere resultat enn de mindre kommunene. Hvis dette ikke endrer seg vesentlig når tall fra flere kommuner foreligger, kan det nasjonale tallet kommunene bli fra 0 til minus 0,3% for kommunene utenom Oslo. Dette dårlige resultat må også sees i sammenheng med at regjeringen i 2003 la opp til en ekstra styrking av de frie inntektene i statsbudsjettet for 2003.**

Tallene for 2002 var svært dårlige – årets tall kan så langt se ut til å bli enda verre for kommunene og gi et svært dårlig utgangspunkt for en styrkning av kommuneøkonomien i 2004 uten at noe spesielt skjer. Det må selvsagt sterkt understrekes at dette kun bygger på foreløpige regnskapstall fra et utvalg av kommuner. Endelige regnskapstall kan også gi endring.

Brytes statistikken ned på kommunene etter innbyggertall, klarer de minste kommunene seg best, se tabellen under:

Netto driftsresultat Fordelt slik:	For året 2003:		For året 2002:	
	Utvalget	Antal komm	Alle kommuner	Utvalget
Kommuner 0 - 2000 innb	2,4 %	34	2,1 %	2,8 %
Kommuner 2000 - 5000 innb	1,3 %	51	0,2 %	0,9 %
Kommuner 5000 - 10000 innb	0,4 %	40	-0,2 %	0,4 %
Kommuner 10000 - 20000 innb	0,5 %	31	0,4 %	1,2 %
Kommuner 20000 - 40000 innb	0,0 %	13	-0,2 %	0,0 %
Kommuner over 40000 innb	-0,5 %	11	-0,2 %	0,5 %

Det er lavere netto rente og avdragsutgifter som forklarer at svekkelsen av brutto driftsutgifter ikke slår så sterkt ut for nivået på netto driftsutgifter – samlet nedgang på nær 13-14%. Renteutgiftene synker i 2003 som følge av den sterke rentenedgangen i Norge - med minus 10% i fra 2002 til 2003, mens avdragene vokser fortsatt med nær 5%. Renteinntektene er noe overraskende i svak vekst (3%). Det bemerkes at av den delen av renteinntektene som er utbytte og eieruttak synker sterkt med nær minus 10%. Men det er store variasjoner fra kommune til kommune knyttet til endringen i renteinntektene fra 2002 til 2003 noe som trolig skyldes at kommuner som har plasseringer i aksjemarkedet har ført gevinster, mens tradisjonelle bankinnskudd gir lav rente i 2003.

I alt oppgir 41% av kommunene som har svart at de får negativt netto driftsresultat i 2003. For 2002 var det 39% av de samme kommunene som hadde negativt netto driftsresultat. Dette

indikerer at et høyt antall kommuner trolig også i 2003 vil måtte gjøre opp sitt regnskap med et driftsunderskudd som må dekkes inn i kommende år.

Investeringene i vår undersøkelse øker for kommunene med 1,4% fra 13,2 milliarder kroner til 13,4 milliarder kroner. Men en kommune påvirker i stor grad denne utviklingen pga et spesielt høyt nivå i 2002 knyttet til frigjøring av kraftmidler til et kulturfond. Holdes denne ene kommunen utenfor tallene stiger investeringene med nær 19%. Tar hensyn til dette spesielle tilfelle kan nok veksten fra 2002 til 2003 ut fra tallene så langt være nærmere 8-10%. Også for investeringsinntekter viser ukorrigerede tall en forholdsvis høy nedgang (nær -20%) som igjen har sammenheng med en spesiell kommune som synker sterkt. Tas denne bort øker alle de andre kommunene med om lag 25%. Alle tall fra investeringsregnskapet er mer usikkert så tett etter regnskapsfristen enn fra driftsregnskapet. Variasjonene er også større fra år til år og fra kommune til kommune. Men alt taler for en økning i underskudd før lån for kommunene.

### **3. Fylkeskommunene**

De foreløpige regnskapstallene tyder på at de ordinære driftsutgiftene i 2003 har vokst mer enn inntektene – med nær 6,6 pst mot 6,2 pst fra 2002 til 2003 (tall for 2002 justert for sykehusoppjøret i tråd med de tall som er publisert fra SSB). Dette gjør at brutto driftsresultat for utvalgs kommunene synker fra minus 1,1% i 2002 (for alle 18 var resultatet minus 1,1%) til minus 1,5% i 2003, dvs med 0,4 prosentpoeng eller nær 175 mill.kr i forverret resultat for 18 fylkeskommuner.

Målt på den "gamle" måten før KOSTRA tok med avskrivninger som en driftsutgift (kostnad) synker bruttoresultatet fra 2,0% til 1,8%. Tilbake i tid har dette vært et forholdstall som i midt på 90-tallet var på over 5%.

Det mest sentrale resultatmålet er netto driftsresultat. Dette fremkommer etter at man har trukket i fra netto renter og avdrag samt tatt hensyn til avskrivninger. Selv om brutto resultat synker, kan det se ut som om netto driftsresultat blir værende på om lag samme nivå som i 2002. Det var da for våre 18 fylkeskommuner på 0,9%. *For 2003 viser foreløpige tall et svak økning til 1,1%.* Det er da 7 av 18 som har negative tall, mens 11 har positivt netto driftsresultat.

Utgiftene til renter og avdrag viser et relativt kraftig fall fra 2002 til 2003 for fylkeskommunene – for renteutgifter med nær 24 pst og for avdragene med over 12 pst. Når også renteinntektene ikke faller like sterk (minus 13%), gir dette samlet et sterkt fall i netto utgifter knyttet til renter og avdrag med nær minus 36%. Denne positive utviklingen gjør at netto driftsutgifter ikke går videre nedover i 2003.

Investeringene i fylkeskommunene går opp med om lag 12 pst i 2003 – fra 2,9 mrd kr til 3,3 mrd kr. Men variasjonene er store fra fylkeskommune til fylkeskommune. – 7 stykker har negativ utvikling for investeringene mens 11 stykker har positiv. Det er innmeld låneopptak for 2,6 mrd kr eller på vel 80 pst av investeringsnivået. For disse 17 fylkeskommunene øker underskudd før lån med nær 600 mill.kr fra 2002 til 2003, men tallene er fortsatt usikre og bygger på foreløpige tall. Men retning er klar – økende underskudd i 2003.

### **4. Vurdering av samlet inntektsutgifter 2003**

I siste rapport fra TBU fra november 2003 er det satt opp anslag for endringene i de sentrale inntekter og utgifter fra 2002 til 2003, jf uttrykt vedlegg 1 fra nevnte TBU-rapport. Merk at her er ikke tallene splittet for kommuner, fylkeskommuner og Oslo, men vises for hele kommune-

sektoren. Dessuten er det engangsinntekter knyttet til sykehusreformen som øker inntektene i 2002 med nær 21,6 mrd kr. Tas dette siste ut, endret vekstprosent som er angitt for "løpende inntekter" fra minus 3,9% fra 2002 til 2003 til pluss 5,8%.

Nye makroanslag fra SSB foreligger fra feb 03. Her er de løpende inntektene satt til i -5,9% fra 2002 til 2003. Trekket 21,6 mrd kr ut endres dette til en vekst på 5,1%.

For de kommunene som har svart så lang endres driftsinntektene inkl renteinntektene med +4,7%. For fylkene oppnås +5,5% vekst på løpende driftsinntekter. Samlet tyder således resultatene på en lavere inntektsvekst enn siste prognoser fra regjeringen (en vektning gir om lag 4,8% i vekst for kommuner og fylkeskommuner). Oslo vil også i tillegg påvirke dette nivået uten at det er mulig å si noe mer om i hvilken retning tall herfra vil slå ut. Det er ikke overraskende at veksten er noe høyere i fylkeskommunene. Det var planlagt en noe høyere inntektsvekst for fylkeskommunene, men det følger nok også av at skattesvikten i 2003 slår sterkere inn på kommunene.

Dette anslag er med andre ord litt lavere enn tallet fra SSB - 4,8% mot 5,1%.

Ut fra regnskapsundersøkelsen kan det se ut som om rentenedgangen ikke blir så stor som innlagt i den nasjonale prognosen med minus 19,4% fra 2002 til 2003 SSB nye tall er minus 16,5% for renteinntekter. For kommunene og fylkeskommunene i vår undersøkelse opprettholdes renteinntektene. Sees nærmere på kommunetallene for renteinntekter er svingningene fra kommune til kommune store (det samme med fylkeskommunene).

Konklusjonen er at det spiker for renteinntekter og undersøkelsen viser bedre tall enn de som er anslått fra SSB. Hvor mye har endringer i aksjekurser å si for tallene?

Når det gjelder utgiftsveksten var det lagt inn en nasjonale prognose for statsbudsjettet på "løpende utgifter" på 3,6% vekst fra 2002 til 2003. De vektende tallene tyder på at før tall for Oslo foreligger, er man nære et nivå på +5,4% for de kommuner og fylker som inngår i undersøkelsen.

SSB har justert opp utgiftsveksten til 3,8%, men fortsatt er dette lavere enn tallene i undersøkelsen, men her må man nok være forsiktig med direkte sammenligning av kommunale regnskapstall fra driftsregnskapet og SSB tall ut etter oppstillinger fra nasjonalregnskapet. Blant annet er kapitalslit med å trekke vekstprosenten ned!!!

For renteutgifter tyder materiale på at nedgangen ikke slår så kraftig ut som med minus 19,4% som anslått i TBU-rapporten (19,3% fra SSB). Ut fra våre kommuner/fylkeskommuner er nivåendringen om lag minus 12%, men flere kommuner kan fort gi tall på nivå med SSB.

Det er videre nasjonalt forutsatt en investeringsvekst på 3,5 pst fra 2002 til 2003. Med våre tall vektet mellom kommuner og fylkeskommuner kan veksten anslås til om lag 9%. Men dette er fortsatt et svært usikkert tall. Husk at våre tall i stor grad er foreløpige regnskapstall og investeringsregnskapet er det som avstemmes mot slutten.

*Da kan se ut som om svakere inntektsvekst, høyere utgiftsvekst og høyt investeringsnivå alt i alt kan gi et høyere underskudd før lånetransaksjoner. Dette ligger på et nivå på 9,259 mrd,*

*men kan fort øke med flere milliarder noe som trolig vil øke kommunesektorens gjeldsoppbygging.*

*SSB har oppjustert anslag til et underskudd på 13 mrd kroner. Uten at dette kan utledes direkte fra regnskapstallene så langt tror vi ikke er satt for lavt spesielt hvis det blir et høyt investeringsnivå i 2003..*

## RESULTATER FRA REGNSKAPSUNDERSØKELSE 2003

			<b>Kommuner uten Oslo</b>	
<i>Antall kommuner med svar:</i>	<b>180</b>	<i>Andel folketall (ekskl Oslo):</i>	<b>56,5 %</b>	
<i>1000 kr</i>				
Driftsinnt. (ekskl renter) 2002	85 955 490			
Driftsinnt. (ekskl renter) 2003	90 041 579			
Endr i %	4,8 %			
Driftsutgifter ekskl avskr:				
Driftsutg. 2002	85 603 854		82 721 111	
Driftsutg. 2003	90 737 474		87 640 899	
Endr i %	6,0 %		5,9 %	
Brutto driftsresultat (ekskl avskr):				
Driftsresultat 2002	351 636		3 234 379	
Andel av innt	0,4 %		3,8 %	
Driftsresultat 2003	-695 895		2 400 680	
Andel av innt	-0,8 %		2,7 %	
Renteinntekter 2002	3 733 202			
Herav: Utbytte og eieruttak	983 251			
Renteinntekter 2003	3 844 078			
Herav: Utbytte og eieruttak	876 938	-10,8 %		
Renteinntekter - endr i %	3,0 %			
Renteutgifter 2002	3 681 058			
Renteutgifter 2003	3 301 552			
Endr i %	-10,3 %			
Avdagsutg (netto) 2002	2 656 149			
Avdagsutg (netto) 2003	2 785 783			
Endr i %	4,9 %			
<b>Netto driftsresultat 2002</b>	<b>552 123</b>			
<b>Andel av innt</b>	<b>0,6 %</b>			
<b>Netto driftsresultat 2003</b>	<b>133 813</b>			
<b>Andel av innt</b>	<b>0,1 %</b>			
Korr nivå ved å ta ut Kristiansand:				
Investeringer 2002	13 233 897		10885467	
Investeringer 2003	13 423 771		12976775	
Endr i %	1,4 %		19,2 %	
<b>Antall med negativt netto driftsresultat:</b>			Andel:	
<b>For 2002</b>	<b>71</b>		<b>39 %</b>	
<b>For 2003</b>	<b>73</b>		<b>41 %</b>	

**Mer detaljer:****Netto driftsresultat**

Fordelt slik:

	<b>For året 2003:</b>		<b>For året 2002:</b>	
	Utvalget	Antal komm	Alle kommuner	Utvalget
Kommuner 0 - 2000 innb	2,4 %	34	2,1 %	2,8 %
Kommuner 2000 - 5000 innb	1,3 %	51	0,2 %	0,9 %
Kommuner 5000 - 10000 innb	0,4 %	40	-0,2 %	0,4 %
Kommuner 10000 - 20000 innb	0,5 %	31	0,4 %	1,2 %
Kommuner 20000 - 40000 innb	0,0 %	13	-0,2 %	0,0 %
Kommuner over 40000 innb	-0,5 %	11	-0,2 %	0,5 %
Alle	0,1 %	180	0,1 %	0,6 %

**Brutto driftsresultat**

Fordelt slik:

	<b>For året 2003:</b>		<b>For året 2002:</b>	
	Utvalget		Alle kommuner	Utvalget
Kommuner 0 - 2000 innb	5,9 %		4,5 %	5,7 %
Kommuner 2000 - 5000 innb	3,9 %		4,2 %	4,6 %
Kommuner 5000 - 10000 innb	3,7 %		3,5 %	4,3 %
Kommuner 10000 - 20000 innb	3,7 %		4,0 %	4,6 %
Kommuner 20000 - 40000 innb	3,0 %		3,4 %	3,5 %
Kommuner over 40000 innb	1,2 %		2,4 %	3,0 %
Alle	2,7 %		3,4 %	3,8 %

Fordelt slik:

	<b>Investeringer 2003:</b>				
	Andel	1000 kr	%-end 02 til 03		
Kommuner 0 - 2000 innb	2,7 %	358 846	13,8 %		
Kommuner 2000 - 5000 innb	8,0 %	1 068 584	22,7 %		
Kommuner 5000 - 10000 innb	16,1 %	2 157 851	21,4 %		
Kommuner 10000 - 20000 innb	21,6 %	2 901 558	16,4 %		
Kommuner 20000 - 40000 innb	15,4 %	2 067 569	24,4 %		
Kommuner over 40000 innb	36,3 %	4 869 363	-20,4 %	Uten Kristiansand:	17,4 %
Alle	100,0 %	13 423 771	1,4 %		

**Fordelingen av kommuner med i undersøkelsen i forhold til alle kommuner - målt ut fra brutto driftsinntekter 2002:**

Fordelt slik:

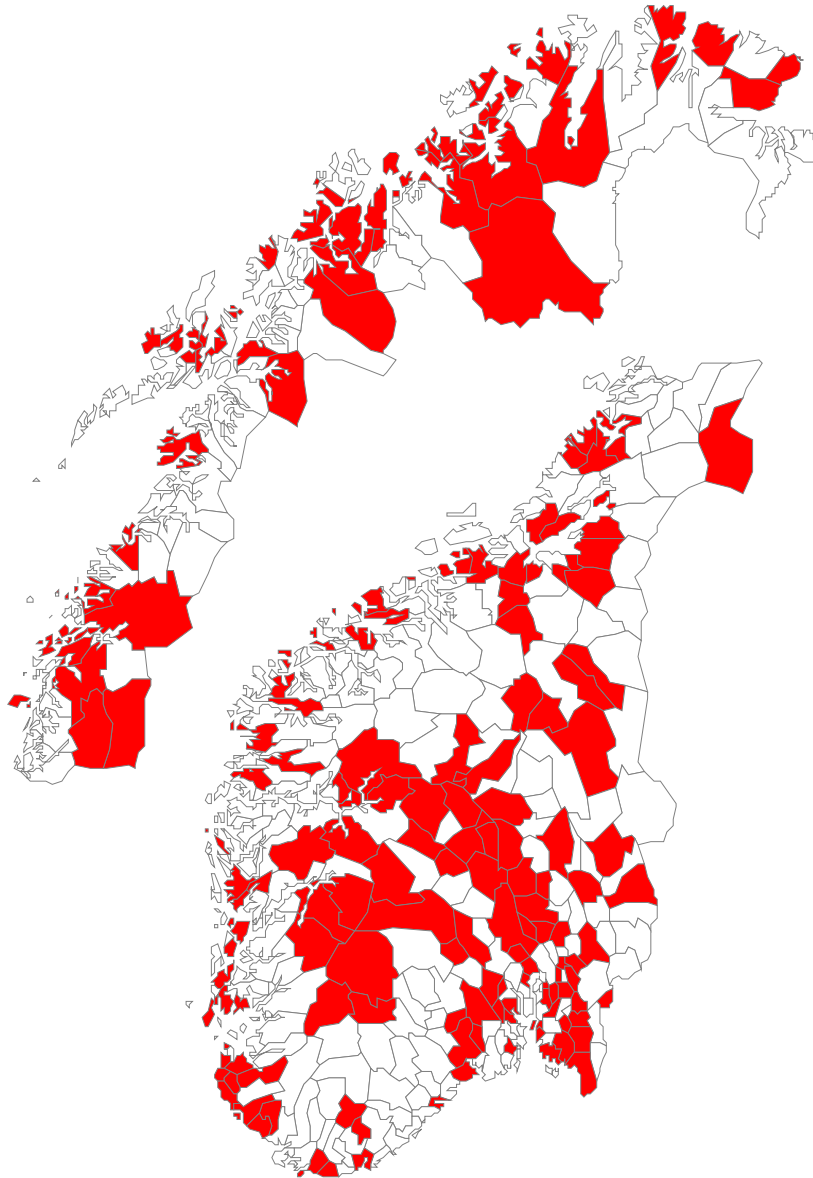
	Utvalget	Alle kommuner
Kommuner 0 - 2000 innb	3,3 %	4,7 %
Kommuner 2000 - 5000 innb	9,4 %	14,4 %
Kommuner 5000 - 10000 innb	13,5 %	16,5 %
Kommuner 10000 - 20000 innb	19,2 %	19,0 %
Kommuner 20000 - 40000 innb	14,7 %	16,5 %
Kommuner over 40000 innb	39,9 %	29,0 %

## RESULTATER FRA REGNSKAPSUNDERSØKELSE 2003

	Fylkeskommuner		
Antall kommuner med svar: (uten Oslo) 1000 kr	18	Andel folketall:	100,0 %
Driftsinntekter ekskl renter 2002	33 772 000		
Driftsinntekter ekskl renter 2003	35 857 317		
Endr i %	6,2 %		
		Driftsutgifter ekskl av:	
Driftsutgifter ekskl renter 2002	34 133 000	33 080 000	
Driftsutgifter ekskl renter 2003	36 392 785	35 214 079	
Endr i %	6,6 %	6,5 %	
Brutto driftsresultat 2002	-360 000	692 000	
Andel av innt	-1,1 %	2,0 %	
Brutto driftsresultat 2003	-535 468	643 238	
Andel av innt	-1,5 %	1,8 %	
Renteinntekter 2002	1 152 553		
Renteinntekter 2003	998 641		
Endr i %	-13,4 %		
Renteutgifter 2002	866 500		
Renteutgifter 2003	656 055		
Endr i %	-24,3 %		
Avdagsutg (netto) 2002	678 668		
Avdagsutg (netto) 2003	593 076		
Endr i %	-12,6 %		
Netto driftsresultat 2002	299 000		
Andel av innt	0,9 %		
Netto driftsresultat 2003	392 748		
Andel av innt	1,1 %		
Investeringer 2002	2 939 000		
Investeringer 2003	3 281 819		
Endr i %	11,7 %		
Antall med negativt netto driftsresultat:			
For 2002	7	39 %	
For 2003	7	39 %	



**Kartet under kommuner som har svart.**

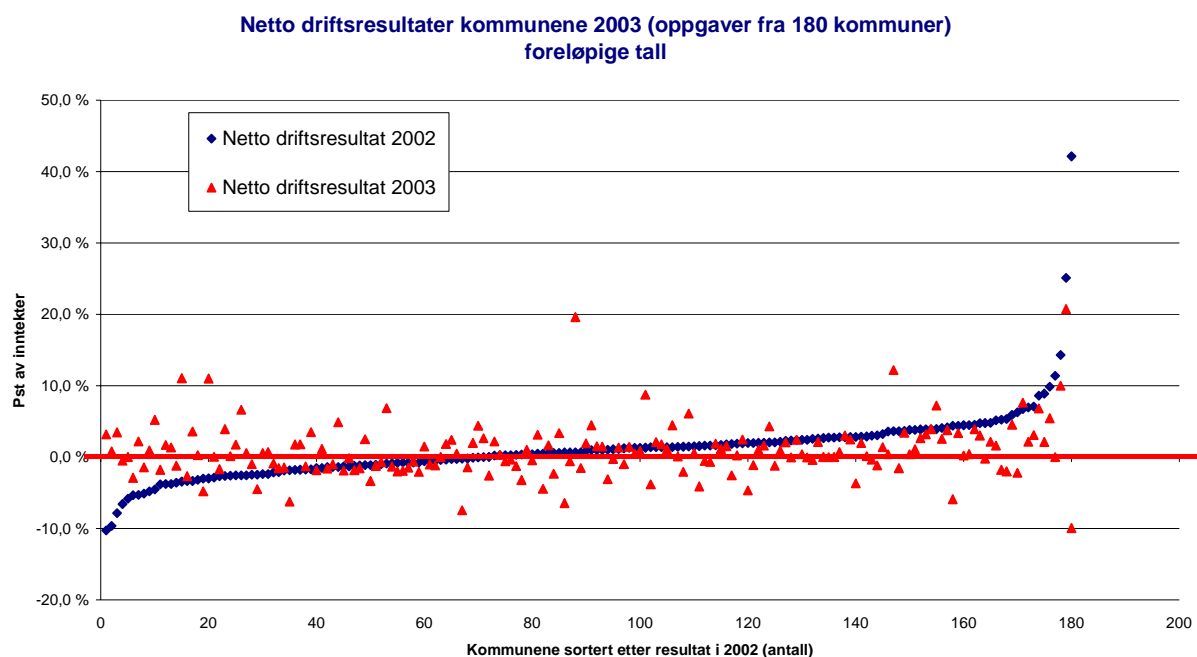


Dette gir en illustrasjon av de kommunene som har svart oss – i alt 180 stykker pr 23.2.04 og hvor de er plassert geografisk. Det er en god spredning og de dekker 56 pst av landets folketall utenom Oslo.

Det er sett nærmere på sammensetningen av kommunene etter størrelse. Mens de største over 40.000 innbyggere har en andel på 29% målt ut fra driftsinntekter i 2002, har de nær 40% i vår undersøkelse. Kommuner mellom 20-40000 innbygger er litt lavere enn landet, 14,7%. i forhold til 16,5%. Også de mellomstore kommunene på fra 10-20000 innbygger stemmer bra, 19% på

landsnivå og 19,2% i vår undersøkelse. Derimot er de kommunene fra 5-10000 noe underrepresentert så langt, 16,5% på landsnivå mot 13,5 % i undersøkelsen. Kommuner fra 2-5000 innbyggere står for 14% på landsbasis, men bare 9,4 pst i undersøkelsen. De under 2000 innbyggere er nærmere igjen 4,7% på landsbasis og 3,3% i vår undersøkelse.

Tilslutt vises en illustrasjon av nivået på netto driftsresultat i 2002 og 2003. Her er kommunene sortert etter nivået i 2002.



## Vedlegg 4 (KS) Spørreundersøkelse budsjett 2004

### SPØRREUNDERSØKELSE BUDSJETT 2004

#### A. DATA OG FORUTSETNINGER BUDSJETT 2004

Antall kommuner: 167

Andel befolkningsgrunnlag 42,5 %

4. Med utgangspunkt i kommunens nåværende økonomi og tjenestetilbud, hvilke prioriteringer legges det opp til i budsjettet for 2004- Svaret er vektet etter innbyggertall<sup>1</sup>?

	Utvide tilbudet	Opprettholde tilbudet	Skjære ned på tilbudet		
Samlet tjenestetilbud:	4 %	68 %	29 %		

Hvis mulig angi hvilke sektorer som blir berørt?

		Utvide tilbudet	Opprettholde tilbudet	Skjære ned på tilbudet
<b>Undervisning</b>				
Herav	Grunnskole	8 %	64 %	27 %
	Barnehager	18 %	68 %	14 %
	Skolefritidsordningen	0 %	82 %	18 %
<b>Helse, sosial, pleie og omsorg</b>				
Herav	Kommunehelsetjenesten	5 %	79 %	16 %
	Psykisk helsevern	51 %	46 %	3 %
	Barnevern	8 %	83 %	9 %

	Eldreomsorg	24 %	50 %	26 %
	Funksjonshemmede	17 %	63 %	20 %
<b>Kulturformål</b>		6 %	70 %	24 %
<b>Tekniske formål</b>		2 %	66 %	31 %
<b>Samferdsel</b>		3 %	66 %	32 %

<sup>1</sup> Svar resultatene i undersøkelsen vil avvike noe, hvis hver kommune teller like mye.

## B. DRØFTING AV PROBLEMSTILLINGER

### 3. Har kommunen vært nødt til å gjennomføre spesielle tiltak for å få balanse i budsjettet?

<b>JA:</b>	149	
<b>NEI:</b>	6	
<b>Ubesvart</b>	0	
<b>Totalt</b>	155	

#### 3.1 Hva er årsaken til at kommunen har problemer med å balansere budsjettet for 2004?

Sett inn tall fra 0 (ingen betydning) til 3 (stor betydning)

Svart ja på 5	N= 149	4 Ubesvart	3 Stor betydning	2 Litt betydning	1 Liten betydning	0 Ikke betydning	Totalt
B. Inndekning av tidligere års regnskapsmessig underskudd		28	30	14	8	69	121
C. Ubalanse mellom oppgaver og inntektsrammer		5	94	44	6	0	144
D. Vekst i frie inntekter er lavere enn økningen i utgiftsbehovet		9	90	45	4	1	140
E. Høyere nivå på pensjonsutgifter		12	33	59	37	8	137
F. Statlig detaljstyring på utgiftssiden		31	13	46	47	12	118
G. krav til kommunal egenandeler i forbindelse med statlige handlingsplaner mv		31	18	37	47	16	118
H. Oppfølging av statlige handlingsplaner prioriteres fremfor økonomisk balanse		34	7	36	46	26	115
I. Et godt tjenestetilbud prioriteres fremfor økonomisk balanse		30	22	40	34	23	119
J. Høy rente- og avdragsbelastning		25	22	46	40	16	124
K. Høy effektivitet gir begrenset innsparingspotensiale		31	32	55	24	7	118

L. Stort omstillingsbehov	40	20	26	54	9
---------------------------	----	----	----	----	---

109

### 3.2 Hvilke tiltak har kommunen gjennomført for å få balanse i budsjettet?

Sett ett eller flere kryss	N= 149	Antall	Prosent
A. Brukt av tidligere oppsparte midler		53	35,6 %
B. Tatt inn inntekter fra andre virksomheter		38	25,5 %
C. Utsatt inndekning av tidligere års regnskapsunderskudd		30	20,1 %
D. Utsatt avdragsbetalinger		34	22,8 %
E. Innsparingseffekter pga effektiviserings- og omstillingstiltak		120	80,5 %
F. Nedskjæring i tjenestetilbudet		105	70,5 %
G. Over-/underbudsjettering av inntekter/utgifter		24	16,1 %
H. Økt brukerbetaling kommunale tjenester		3	2,0 %
I. Bruk av avkastningsfond		2	1,3 %
J. Kutte driftsutgifter med 5pst		1	0,7 %
K. Inndragning av budsjettmidler		0	0,0 %
L. Inntekter (renter) fra salg av kraftaksjer		0	0,0 %
M. Interkommunalt samarbeid om tjenester		0	0,0 %





## Vedlegg 5 Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2004

Tabellen gir en oversikt over aktuelle og mulige saker konsultasjonsåret 2004. Oversikten revideres fortløpende av sekretariatet for konsultasjonsordningen, og vurderingene av sakene er derfor foreløpig.

<b>Sak</b>	<b>Kort beskrivelse</b>	<b>Behandlet i k-sammenheng</b>	<b>Videre behandling</b>	<b>Kategori*</b>	<b>Ansvarlig</b>
Rammene for kommuneopplegget 2005	Innspill til det 1. konsultasjonsmøtet		1. møte	P	KRD/FIN/KS
Langsiktig plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien	Innspill til det 1. konsultasjonsmøtet		1. møte	P	KRD/FIN/KS
Konfirmering av den nye ordningen for konsultasjonene	Rapporten "Videreutvikling av konsultasjonsordningen"		1. møte	P	KRD

<b>Sak</b>	<b>Kort beskrivelse</b>	<b>Behandlet i k-sammenheng</b>	<b>Videre behandling</b>	<b>Kategori*</b>	<b>Ansvarlig</b>
Barnehage	Fleksibel makspris, forskrifter for foreldrebetaling og likebehandling av komm. og private barnehager skal gjelde f.o.m. 1.5.04. Trinn 2 for disse elementene i 2005.	03/2002 – 04/2003	2. møte St.meld. om søskenmoderasjon og likeverdig behandling legges fram 19. mars.	P+O+F	BFD/KS
Samordning Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten	KS er med i utvalgets referansegruppe.	2003, sist i Fellesdokumentet	2. møte.	O/P	SOS/KS
Oppfølging av st.meld. nr. 45 (2002-2003) Kvalitetsmeldingen	Stortingsbehandling av meldingen våren 2004.	2003, sist i Fellesdokumentet	2./3. møte.	O	SOS/KS
Endringer i finansierings- og brukerbetlingsordningene i pleie- og omsorgstjenestene			2. møte Bilateral kontakt SOS/KS, bl.a. kontaktmøte i februar	P	SOS/KS



Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Oppfølging av avtalen om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren	Arbeidet med kvalitetsutvikling	2003, sist 4. møte	3.møte. Løpende bilateral kontakt KS/SOS	P	SOS/KS
Oppgaveendringer i fylkeskommunene (barne- og familievern, rus, tekniske fagskoler)	Oppfølging av St. vedtak om å forhandle med den enkelte fylkeskommune. KRD vil ta kontakt med fylkeskommunene om oppfølging av stortingsvedtaket etter at regnskapstall for 2003 foreligger	2003	2. møte	P/O	KRD/KS
Introduksjonsordningen	Obligatorisk fra 1.9.04		2. møte	O/P	KRD/KS
Tilskudd til norskopplæring			2. møte	O	KRD/KS
Bosetting av flyktninger			2. møte/3. møte	O	KRD/KS
Ny stønadsordning for eldre med kort botid i Norge	SOS tar sikte på å legge fram et lovforslag i vår.	2003	2./3. møte	O/P	SOS

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Selskapsskatt	Oppfølging av høringsnotat om modeller for tilførsel av inntekter fra etterskuddsberettigede til kommunene		2. møte	P	KRD/FIN/ KS
Oppfølging av skatteutvalget (NOU 2003:7)	Utvalget foreslår blant annet endringer i eiendomsskatten. Stortingsmelding legges frem i mars 2004.		2. møte?	O/P	FIN/KS
Pensjonsreform	Pensjonskomisjonens innstilling. Høringsfrist 15. mai.		Etter 2. møte?	P	SOS/KS/FIN
Ressurskrevende brukere		2003, sist i Fellesdokumentet	2. møte/3. møte	O	SOS/KS
Tiltak for å gi unge med nedsatt funksjonsevne et tilbud utenfor institusjon	Bilateral kontakt. KS vil bli invitert til samarbeidsgruppe (brukerorg., Shdir, SOS) i mars.	2003	2. møte?	O	SOS

<b>Sak</b>	<b>Kort beskrivelse</b>	<b>Behandlet i k-sammenheng</b>	<b>Videre behandling</b>	<b>Kategori*</b>	<b>Ansvarlig</b>
Rett til grunnskole og videregående opplæring for voksne	Det pågår prosjekter som undersøker hvordan oppgavene blir ivaretatt. UFD vil informere KS om resultater av prosjekter i VOX	Har vært oppe flere ganger. Senest 04/2003	2. møte	O/F	UFD/KS
Interkommunalt legevaktsamarbeid	HD har mottatt rapport fra SSB om kommunenes utgifter til primærlegetjenesten 2002 og organisering av legevaktjenesten. Sintef Unimed holder på å ferdigstille rapporten om interkommunale legevaktsamarbeid.		2. møte HD vil komme tilbake til spørsmålet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.	O	HD/KS
Skyss av helsepersonell			2. møte	O/P	HD/KS
Momsreformen			2. møte	O/P	KS/KRD
Arbeidsgiveravgiften			2. møte	O/P	KS/KRD
Næringsmiddeltilsyn	- overføring av lab.tilsatte - uttrekksmodell		2. møte?	O	KS/LD
Boligmeldingen	Lagt frem februar 2004		2. møte?	F	KS/KRD

<b>Sak</b>	<b>Kort beskrivelse</b>	<b>Behandlet i k-sammenheng</b>	<b>Videre behandling</b>	<b>Kategori*</b>	<b>Ansvarlig</b>
Forvaltning av kommunale bygg, herunder skolebygg	Et utvalg gjennomgår den (fylkes)kommunale eiendomsforvaltningen (frist 15. okt.)	Senest 03/2003 og i Fellesdokumentet 2003	2. møte/3. møte	F/P	KRD/UFD/KS
Program for digital kompetanse	Kostnadsberegninger		2. møte	F/P	KS/UFD
Landbruk Pluss. Nye strategier i landbrukspolitikken.	Går gjennom hele området og forenkler. Mål om videre desentralisering av oppgaver på LDs område. Samarbeidsavtale med KS	02/2003	Løpende i LD, kan være aktuelt på det 2. møtet.	O/P	LD
Krisetiltak - finansiering	Omlagging av dagens ordning, bl.a. på grunn av krav fra Stortinget	2003	2. møte. Omtales i k-prp.	O/F	BFD

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
St.meld. om grunnopplæringen	Legges fram 2. april 2004.	04/2003	3. møte/ 4. møte? Følges opp bilateralt, også i fora ved siden av konsultasjonsordningen	O/P	UFD/KS
Oppfølging av st.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom	KS kan ønske å drøfte mulighetene for en rammeavtale på fattigdomsområdet	2002 og 2003, sist i Fellesdokumentet	3. møte	O/P	SOS/KS
Oppfølging av st.meld. nr. 40 Tiltak for funksjonshemmede		2003	Avvente stortingsbehandling i vår	O	SOS
Brukermedvirkning i kommunesektoren	Ev. endringer i eldrerådsloven, medvirkning for funksjonshemmede	2003, sist 4. møte	Avvente stortingsbehandling i vår	P/O	SOS
Orientering om alkohollovgjennomgangen	Høringsfrist 27. febr. Prp. legges fram våren 2004.		3. møte	O	SOS
1. og 2. linjetjenesten	Oppfølging av utvalget			F	HD/KS
Opptrappingsplanen psykiatri				F	HD/KS
Turnusordning				O/P	KS
Revidering av likestillingsloven	Rapportering			F	BFD
Energipolitikk, kostnader	Energiplanlegging, kabling				KS

Sak	Kort beskrivelse	Behandlet i k-sammenheng	Videre behandling	Kategori*	Ansvarlig
Kommunalteknikk, "infrastruktur"	Etterslep vedlikehold			F	KS
Skatteoppkreving	Skatteoppkrevingsutvalget vil legge frem sin innstilling primo mai.		Innstillingen vil bli sendt på høring. Det er ikke tatt stilling til om og ev. når det vil bli fremmet forslag for Stortinget.	P/O	FIN/KS

\* **P = saker som skal omtales i hoveddokumentet (til politisk behandling).** Saker som politikerne selv ønsker å ta opp, saker som er av en viss størrelse og betydning for kommuneopplegget, saker som det er knyttet en viss grad av langsiktighet og uavklarte spørsmål til.

**O = saker som skal omtales i en orienteringsdel.** Saker som er viktige for å sikre en helhetlig framstilling av situasjonen i kommunesektoren, men hvor det ikke er behov for politisk avklaring eller diskusjon. Dette kan for eksempel være saker som det er oppnådd administrativ enighet om eller som er i arbeid på administrativt nivå, eller som håndteres bilateralt.

**F = oppfølgingssaker.** Saker som skal følges opp på et senere tidspunkt, bla. uenighetssaker, som tidligere er tatt opp i konsultasjonssammenheng og hvor det ikke er noe nytt i saken.

