

# Materiale fra

## 2. konsultasjonsmøte

### 19. april 2004

1	Konsultasjonsmøtet .....	3
2	Om langsiktig plan/ tiltak for oppretting av den økonomiske ubalansen i kommuneøkonomien .....	4
2.1	Innledning .....	4
2.2	Forslag fra KS .....	4
2.3	Kort om statens styring av kommunesektoren .....	6
2.4	Beskrivelse av den økonomiske situasjonen – netto driftsresultat .....	6
2.5	Det økonomiske opplegget for 2004.....	8
2.6	Kommuner i økonomisk ubalanse – årsaker og konsekvenser .....	8
2.7	Noen problemstillinger og dilemmaer knyttet til en ev. langsiktig plan.....	9
2.8	KRDs vurdering av forholdet mellom en langsiktig plan og Stortinget.....	10
2.9	Tiltak for å rette opp den økonomiske ubalansen .....	13
3	Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon .....	15
3.1	Barne- og familiedepartementet.....	15
3.2	Sosialdepartementet.....	17
3.3	Kommunal- og regionaldepartementet.....	18
3.4	Helsedepartementet .....	22
3.5	Utdannings- og forskningsdepartementet .....	23
4	Orienteringssaker .....	25
4.1	Ønske fra KS om hyppigere oppdatering av skatteanslag for kommunesektoren .....	25
4.2	Kommunal- og regionaldepartementet.....	26
4.3	Sosialdepartementet.....	29
4.4	Helsedepartementet .....	30
4.5	Utdannings- og forskningsdepartementet .....	32
4.6	Landbruksdepartementet .....	33
	Vedlegg 1 (KS) .....	35
	KS' politiske prioriteringer til det andre konsultasjonsmøtet 19. april 2004.....	35



## 1 Konsultasjonsmøtet

Hovedfokus på andre konsultasjonsmøte er kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon knyttet til framleggingen av kommuneproposisjonen: reformer og utbygging av tjenestetilbudet, endringer i lover, forskrifter og regelverk som har økonomiske konsekvenser, endring i oppgavefordeling og oppgaver utenfor kommuneopplegget.

Det fremgår av referatet fra det første konsultasjonsmøtet 5. mars 2004 at partene var enige om å arbeide videre på administrativt nivå fram mot det andre konsultasjonsmøtet med ulike skisser knyttet til en plan for oppretting av den økonomiske ubalansen i kommuneøkonomien. På bakgrunn av dette presenteres et revidert notat om langsiktig plan/tiltak for oppretting av den økonomiske ubalansen i kap. 2 i materialet.

## 2 Om langsiktig plan/ tiltak for oppretting av den økonomiske ubalansen i kommuneøkonomien

### 2.1 Innledning

I referatet fra 3. konsultasjonsmøte i 2003 står det:

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

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

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

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

Et notat utarbeidet av partene i fellesskap var grunnlag for drøfting på 1. konsultasjonsmøte 5. mars 2004. På møtet var det enighet om videre drøfting på 2. konsultasjonsmøte. Dette notatet er en utbygging av notatet til 1. møte. I pkt. 2.2 presenteres KS sitt forslag om et samarbeid mellom staten og kommunesektoren om styrking av kommuneøkonomien gjennom en langsiktig plan. I pkt. 2.8 drøftes forholdet mellom en langsiktig plan og Stortinget nærmere.

### 2.2 Forslag fra KS

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

- Kartlegging av den faktiske ubalansen i kommuneøkonomien
- Tidsprofil på oppretting av ubalansen
- Tiltak
  - realvekst i frie inntekter
  - effektivitetsgevinster bl.a. ved statlig regelverksforenkling
  - lav vekst i utgiftene

En viktig bakgrunn for KS sin prioritering av en langsiktig plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien, er at kommunene selv på KS' strategikonferanser i 2004 har gitt klart uttrykk for at man er innstilt på å prioritere dette framfor aktivitetsvekst. KS' landsting vedtok i januar 2004 at det må gjennomføres et økonomisk opplegg over tre år for å rette opp underbalansen som har utviklet seg i kommunesektoren. En slik langsiktig plan er dermed godt forankret blant KS sine medlemmer. Dette gir KS legitimitet til å inngå en avtale med staten, og er et godt grunnlag for gjennomføring av en langsiktig plan.

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

Man kan spesifisere veksten i frie inntekter på følgende måte:

Oppretting av økonomisk ubalanse (langsiktig plan)
+ Demografikompensasjon
- Krav til innsparing ved effektivisering
+/- Virkning av statlig initierte reformer
= Vekst i frie inntekter

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

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

Opprettingen kan illustrasjonsmessig gjennomføres over en 3-årsperiode fra 2005-2007 på følgende måte (det er tatt utgangspunkt i foreløpige kommuneregnskap for 2003-tall, hvor nettodriftsresultatet er anslått til 0,5% og brutto driftsinntekter er anslått til 222 mrd. kr):

- Nødvendig årlig oppretting av økonomisk underbalanse 1,8 mrd. kr
- Gjennomsnittlig årlig demografikompensasjon 1,3 mrd. kr  
(1,4 mrd. kr. i 2005, 1,3 mrd. kr. i 2006 og 1,2 mrd. kr i 2007)
- Årlig krav til innsparing ved effektivisering -0,5 mrd. kr

- **Årlig behov i tre år\*:** **2,6 mrd. kr.**

(\* i tillegg kommer virkninger av statlig initierte reformer som påvirker kommunenes utgiftsbehov)

KS er av den oppfatning at den mest effektive måten å gjennomføre en slik oppretting på er gjennom en årlig realvekst i frie inntekter i denne størrelsesorden. KS har skissert mulige bindinger på kommunenes økonomistyring, som samlet sett bidrar til at midlene kommunene tilføres, for å rette opp den økonomiske ubalansen i en langsiktig plan, benyttes til å styrke netto driftsresultat.

En langsiktig plan – slik KS foreslår - vil bidra til at kommuner og fylkeskommuner øker sin økonomiske handlefrihet. Forbedret netto driftsresultat kan benyttes til å dekke inn akkumulerte underskudd, redusere lånegjelden, samt driftsfinansiere nødvendig rehabilitering av kommunale bygg, som skoler og sykehjem. På denne måten brytes de senere års negative utvikling.

### 2.3 Kort om statens styring av kommunesektoren

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

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

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

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

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

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

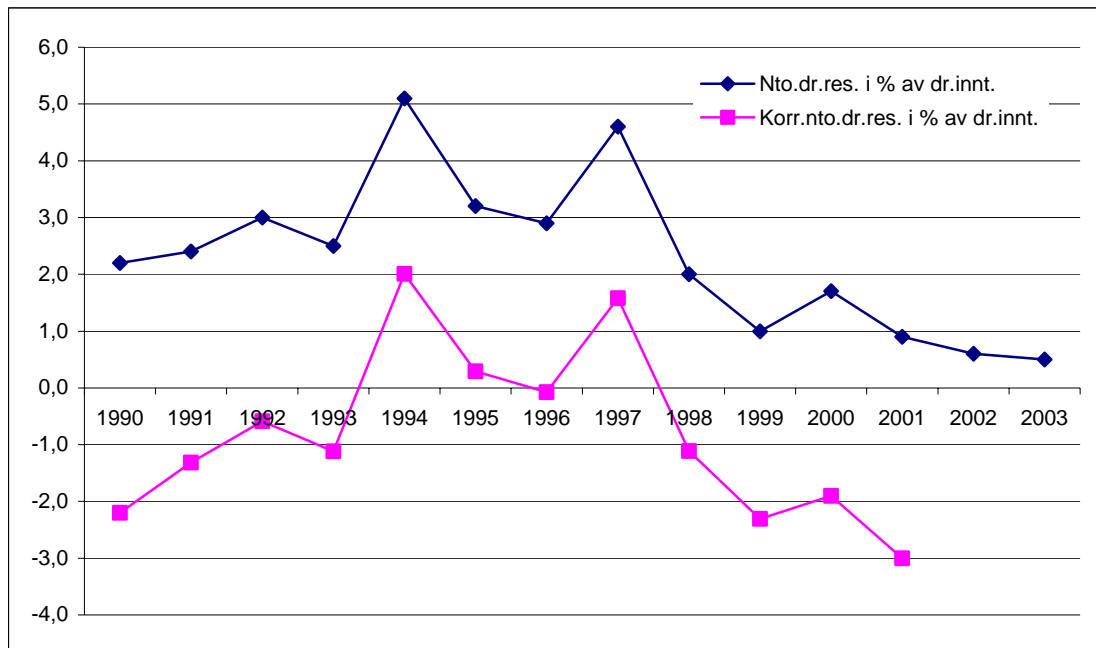
*Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. (§ 46.6)*

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

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

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

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



**Figur 1. Netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat. 1990-2003<sup>1)</sup>. Prosent av driftsinntektene.**

1) Korrigert netto driftsresultat er beregnet fram til 2001

Figur 1 viser at det har vært en klar svekkelse av driftsresultatet i perioden 1998-03 sammenliknet med perioden 1994-97, både målt på den ordinære måten og når det korrigeres for avskrivninger/kapitalslit.

TBU har anslått netto driftsresultat for kommunesektoren i 2003 til 0,5 pst. Dette er 0,1 prosentpoeng svakere enn i 2002. Kommunene utenom Oslo fikk et bedre resultat i 2003 enn i 2002, fylkeskommunene fikk en svak forbedring, mens Oslo fikk et klart svakere resultat i 2003 enn i 2002.

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

Avviket mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat var i perioden 1990-2001 i gjennomsnitt om lag 3 prosentpoeng. Isolert sett tyder dette på at netto driftsresultat over tid

må utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for at formuen skal opprettholdes. Som nevnt er det en viss usikkerhet knyttet til korrigert netto driftsresultat. Resultatene er følsomme for valg av metode for beregning av kapitalslit og verdsetting av kapitalbeholdningen. Det er likevel grunnlag for å si at kommunesektorens netto driftsresultat de senere årene har vært i underkant av hva som er nødvendig for å opprettholde formuen.

## 2.5 Det økonomiske opplegget for 2004

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble veksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til om lag 3¾ mrd. kr, eller om lag 1,9 pst., regnet i forholdet til det inntektsnivået som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Veksten i de frie inntektene ble anslått til vel 1¼ mrd. kr.

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

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

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

### Merknad fra KS

*Foreløpige anslag for regnskapsresultatet for kommunesektoren i 2003 tilsier en svekkelse av netto driftsresultat fra 2002. Ikke-realiserede aksjegevinster utgjør betydelige beløp i 2003-regnskapet, og uten slike "papirgevinster" ville regnskapsresultatet i kommunesektoren blitt enda svakere i 2003. I tillegg kommer at kommunesektorens akkumulerte regnskapsmessige underskudd utgjorde 1,7 mrd. kr pr. 31.12.2002. Dette må forventes å være ytterligere forverret i 2003.*

## 2.6 Kommuner i økonomisk ubalanse – årsaker og konsekvenser

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

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) ble opprettet i 2001 som ledd i modernisering av økonomibestemmelsene for kommunesektoren. Kommuner kommer i



registeret fordi de har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan i ubalanse eller fordi de bruker for lang tid på å dekke inn tidligere underskudd. Registeret vil dermed hovedsakelig fange opp kommunene med størst økonomisk ubalanse. I dag er vel 100 av kommunene i registeret.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Kommunesektoren utgjør en betydelig del av norsk økonomi. Sektoren disponerer om lag 222 mrd. kr, som tilsvarer om lag 18 pst. av BNP for fastlands-Norge. Om lag 20 pst. av landets sysselsatte har kommunesektoren som arbeidsgiver. En fastsatt plan for økte statlige overføringer til kommunesektoren vil legge store bindinger på statsbudsjettet framover. Gjennom Sem-erklæringen er det varslet realvekst i kommunesektorens inntekter i denne stortingsperioden. Det er allerede betydelige bindinger på statsbudsjettet, i første rekke knyttet til de regelstyrte ordningene i folketrygden.

Tallfesting av økte overføringer til kommunesektoren vil medføre ytterligere bindinger i budsjettarbeidet.

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

De to siste kulepunktene er nærmere drøftet i pkt. 2.8.

## **2.8 KRDs vurdering av forholdet mellom en langsiktig plan og Stortinget.**

Forslaget fra KS om en langsiktig plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien innebærer bl.a. en økning av kommunesektorens frie inntekter over en 3-årsperiode, jf. punkt 2.2.

En eventuell enighet mellom Regjeringen og KS om en slik 3-årig plan for vekst i de frie inntektene vil imidlertid ikke være bindende for Stortinget. Videre vil en slik opptrappingsplan bryte med prinsippet om at statsbudsjettet vedtas for ett år av gangen. Dette prinsippet innebærer at Stortinget i hovedsak ikke kan fatte budsjettvedtak med bindende virkning ut over det kommende budsjettåret.

*Ettårsprinsippet ved behandlingen av statsbudsjettet – forslag fra Statsbudsjettutvalget*

Spørsmålet om flerårig budsjettering ble vurdert av Statsbudsjettutvalget (NOU 2003: 6).

Utvalget foreslo bl.a. at det burde åpnes for å fatte flerårige budsjettvedtak for nærmere utvalgte områder i statsbudsjettet. Som eksempler på aktuelle områder for flerårige budsjettvedtak nevnte utvalget omstillingsprosjekter, investeringsprosjekter som strekker seg over flere år og sektorplaner (Nasjonal transportplan o.l.). Hensikten med forslaget var i første rekke å bidra til å skape stabile og forutsigbare rammebetingelser for statlige virksomheter, slik at de kan gjennomføre pålagte aktiviteter på en mest mulig effektiv måte.

Utvalget foreslo videre at flerårige budsjettkonsekvenser burde synliggjøres gjennom helhetlige budsjettframskrivninger for inntil tre år ut over budsjettåret. Utvalget mente at framskrivingene burde inkludere allerede vedtatte planer og tiltak, anslått utvikling i regelstyrte ordninger, og flerårige konsekvenser av forslag fremmet i det ettårige budsjettforslaget.

#### *Finansdepartementets vurderinger av statsbudsjettutvalgets forslag*

I Gul bok 2004 (St.prp. nr. 1 (2003-2004)) ble utvalgets forslag drøftet. Etter Finansdepartementets vurdering bør det ikke innføres en ordning der det åpnes for å fatte flerårige budsjettvedtak på utvalgte områder. Beskyttelse av enkeltområder gjennom flerårige budsjettvedtak vil skape større press og krav til bevilgninger til sektorer som ikke er vernet gjennom et flerårig budsjettvedtak. Finansdepartementet anser det som viktigere å legge til rette for en finanspolitikk som generelt er robust og opprettholdbar. Dette vil i sin tur skape større forutsigbarhet om de fremtidige budsjettmessige rammene.

Finansdepartementet sluttet seg til utvalgets forslag om å synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser gjennom helhetlige framskrivninger av budsjettets utgifter og inntekter for 3 år ut over budsjettåret. Argumentet for slike framskrivninger er i første rekke at budsjettet inneholder en rekke regelstyrte velferdsordninger som innebærer betydelig og automatisk utgiftsvekst hvert år. Dette begrenser handlingsrommet i budsjettpolitikken. Departementet pekte på at i en slik situasjon er det viktig å begrense disposisjoner som svekker det gjenværende handlingsrommet. Eksempler på slike disposisjoner er ifølge Finansdepartementet iverksettelse av reformer som forutsetter sterk utgiftsvekst i kommende budsjettår, iverksettelse av utgiftskrevende reformer sent i budsjettåret slik at de etterfølgende budsjettårene blir belastet med helårsvirkninger, og finansiering av et varig aktivitetsnivå med engangsinntekter. Når det overveies å sette i verk tiltak av denne karakter, vil det være nyttig for beslutningstakerne å ha best mulig oversikt over de framtidige budsjettpolitiske konsekvenser. Det vil kunne bidra til å motvirke at det treffes beslutninger som bidrar til ytterligere innsnevring i handlingsrommet i budsjettpolitikken.

#### *Behandlingen i Stortinget*

Flertallet i finanskomiteen sluttet seg til anbefalingen i Gul bok. Flertallet (alle unntatt medlemmene fra FrP, SV og Kystpartiet) pekte på at det er et press på å binde opp den økonomiske handlefriheten for fremtiden, gjennom å vedta opptrappingsplaner som må følges opp med økte bevilgninger. Flertallet pekte på at det for alle sektorer vil framstå som en fordel å være omfattet av en opptrappingsplan eller et vedtak som gjør at sektoren automatisk blir prioritert på årets budsjett. Flertallet antok at dersom det formelt sett åpnes for beslutninger med budsjettkonsekvenser for flere år, vil det bli et stort press fra ulike interessegrupper og sektorer for at akkurat deres sektor skal være omfattet av et vedtak om opptrapping av bevilgningene.

Flertallet (alle unntatt FrP og Kystpartiet) mente også at Stortingets presidentskap må se nærmere på Stortingets egne rutiner for å behandle forslag som kan ha budsjettmessige konsekvenser ut over budsjettåret. Flertallet pekte på at en måte å gjøre dette på er at fagkomiteene på Stortinget oversender slike forslag på høring til finanskomiteen, som vurderer disse forslagene i forhold til de samlede forpliktelsene de påfølgende årene.

### *Oppfølging*

I Gul bok 2004 la Finansdepartementet opp til at synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser skal gjennomføres fra og med 2005-budsjettet. Det ble lagt opp til følgende praktiske tilnærming til budsjettframskrivningene:

- Utgifter til store regelstyrte ordninger framskrives med de utgiftskonsekvenser som følger av regelverket. Skatte- og avgiftsinntekter framskrives basert på gjeldende eller foreslåtte satser.
- Utgifter til store enkeltstående investeringer framskrives i takt med forutsatt framdriftsplan. På områder der flere enkeltinvesteringene inngår i en større investeringsramme, videreføres rammen flatt eller i takt med eksplisitte politiske forutsetninger.
- Ved framskrivningen korrigeres det for store engangsutgifter eller store engangsinntekter i budsjettforslaget for kommende år.
- Store tiltak på utgifts- eller inntektssiden som forutsettes satt i verk et stykke ut i kommende budsjettår, framskrives med helårsvirkning.
- For øvrig videreføres utgifter og inntekter med uendret nivå.

Denne tilnærmingen innebærer at framskrivningene med synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser ikke omfatter kommuneopplegget.

### *Om handlingsplaner*

Stortinget har de senere år fått til behandling flerårige planer for aktiviteten på bestemte saksområder. Slike planer kan være rullerende, for eksempel Nasjonal transportplan, men de kan også være mer ad-hoc preget, slik som handlingsplanene for eldreomsorgen og psykiatrien. Felles for disse planene er at det ikke fattes bindende budsjettvedtak ved behandlingen av disse planene. Stortinget vil normalt drøfte prioritering av aktiviteten, men det fattes altså ikke vedtak med bindende budsjettmessige konsekvenser. Det er de konkrete budsjettvedtakene for det enkelte år som avgjør hvor raskt aktiviteten kan trappes opp. Erfaringene bl.a. knyttet til Nasjonal transportplan, Forsvarsplanen og psykiatriplanen er at den faktiske aktiviteten ikke trappes opp i samme tempo som en har forutsatt i planen.

Når det gjelder eventuell langsiktig plan for kommuneøkonomien, vil forslaget fra KS bl.a. innebære at man legger opp til en ressursøkning som strekker seg over flere år. Dette vil imidlertid ikke innebære at Stortinget fatter juridisk bindende vedtak om en bestemt disponering av budsjettmidler over flere år, jf. ettårsprinsippet.

Innenfor et gitt samlet budsjettopplegg, vil en langsiktig plan knyttet til vekst i kommunesektorens frie inntekter isolert sett innebære at kommunesektoren prioriteres framfor andre områder på statsbudsjettet. Ifølge forslaget fra KS vil nivået på de frie inntektene være i størrelsesorden 7-7½ mrd. kr høyere enn ved inngangen til planperioden. Et slikt forslag vil innebære at en unndrar et stort utgiftsområde fra de ordinære prioriteringene som regjeringen foretar i de årlige budsjetter.

Opptrappingsplaner på ett område vil dessuten kunne føre til krav om opptrappingsplaner på andre områder, for å unndra seg ordinære budsjettmessige prioriteringer. Dersom opptrappingsplaner innføres på flere områder, vil handlingsrommet i de årlige budsjetter bli ytterligere innskrenket. Det vises i den forbindelse til at det er en krevende oppgave for både regjering og Storting å utarbeide budsjettopplegg for de enkelte budsjettår som ligger innenfor

rammene av gjeldende budsjettpolitiske retningslinjer og ulike finanspolitiske og skattepolitiske mål. Videre at det er en utfordring å utforme de årlige budsjettoppleggene på en slik måte at de overordnede målene kan opprettholdes over tid. Flere faktorer setter målene under press. Budsjettet inneholder en rekke regelstyrte ordninger, bl.a. de mest sentrale velferdsordninger, som ofte innebærer betydelig reell utgiftsvekst fra år til år. I en slik situasjon er det viktig å begrense disposisjoner som svekker det gjenværende handlingsrommet.

Stortinget vil ikke være bundet av en avtalt plan mellom regjeringen og KS, selv om Stortinget isolert sett skulle stille seg positiv til en plan om opptrapping av veksten i kommunesektorens frie inntekter. Dette innebærer imidlertid ikke at Stortinget tar stilling til regjeringens samlede økonomiske opplegg. Selv om Stortinget skulle stille seg positive til å øke de frie inntektene i tråd med en slik plan, er dette ikke til hinder for at Stortinget vedtar budsjettøkninger på andre områder som vil kunne bryte med regjeringens samlede økonomiske opplegg. Dersom regjeringen hadde hatt støtte av et flertall i Stortinget, ville en ha redusert risiko for at dette kunne skje. En mindretallsregjering slik som i dagens situasjon vil måtte påregne at andre partier på Stortinget har andre prioriteringer enn regjeringen.

#### *Oppsummering*

KRD er enig med KS om at det er en ubalanse i kommuneøkonomien, og at den økonomiske situasjonen representerer en stor utfordring for kommunesektoren. Partene er videre enige om at denne ubalansen må rettes opp over tid. Partene er imidlertid uenige om på hvilken måte dette bør skje.

KRD vil i forbindelse med det årlige budsjettarbeidet vurdere hvordan økte frie inntekter og økt handlefrihet kan bidra til å styrke kommunesektorens finansielle situasjon. KRD ønsker imidlertid ikke å forplikte seg til en bindende plan som strekker seg over flere år i en situasjon der det allerede på flere deler av statsbudsjettet ligger budsjettbindinger, herunder bindinger på kommuneopplegget, jf. barnehageforliket. Et flertall i Stortingets finanskomité deler KRDs oppfatning om at det er et press på å binde opp den økonomiske handlefriheten for fremtiden gjennom å vedta opptrappingsplaner som må følges opp med økte bevilgninger. Det vil for alle sektorer fremstå som en fordel å være omfattet av en opptrappingsplan som gjør at sektoren automatisk blir prioritert på årets budsjett.

KRD vil for øvrig presentere problemstillingen i kommuneproposisjonen for 2005.

#### *Merknad fra KS*

*KS beklager regjeringens negative holdning til å prioritere en langsiktig plan for å rette opp ubalansen i kommuneøkonomien. Det signaliseres fra regjeringens side at kommunesektoren i det enkelte statsbudsjett bør være en mulig salderingspost, dersom eksempelvis andre utgiftsposter i statsbudsjettet øker uforutsett mye. Dette signalet er ikke egnet til å øke det lokalpolitiske engasjement i kommuner og fylkeskommuner.*

## **2.9 Tiltak for å rette opp den økonomiske ubalansen**

- Regjeringen har i Sem-erklæringen signalisert vekst i kommunesektorens inntektsramme i inneværende stortingsperiode

- Regjeringen vil tilstrebe at en vesentlig del av veksten kommer som frie inntekter. Dette må imidlertid sees i sammenheng med oppfølging av bl.a. psykiatriplanen og barnehageforliket.
- KRD og KS er enige om at statlige initierte reformer bør bygge på grundige kostnadsberegninger og at slike reformer bør fullfinansieres.
- KRD og KS legger til grunn at det kan oppnås økt handlingsrom i kommunesektoren gjennom innlemming av øremerkede tilskudd, forenkling av rapportering og regelverk, og bedre samordning av statlig tilsyn.
- KRD og KS er enige om at begge parter har et ansvar for den økonomiske balansen i kommunesektoren. Staten har et ansvar for å sikre størst mulig samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og inntekter. Den enkelte kommune har på sin side et selvstendig ansvar for å tilpasse utgiftene til de gjeldende økonomiske rammer, gitt gjeldende lover og regler.
- Staten kan bidra med råd og veiledning gjennom fylkesmannsembetene. KS vil fokusere på hensynet til god økonomistyring i sin kontakt med kommunene.
- KRD og KS vil gjennom konsultasjonsordningen i 2004 sammen vurdere hvordan ubalansen i kommunesektoren kan rettes opp. Regjeringens forslag til økonomisk opplegg for kommunesektoren i 2005 legges fram i kommuneproposisjonen, som presenteres den 11. mai 2004.

#### Merknad fra KS

*KS fremholder at det er behov for en langsiktig plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien. KS foreslår en 3-årig plan, hvor kommunesektoren får en realvekst i frie inntekter på 2,6 mrd. kroner, eksklusiv virkninger av statlig initierte reformer. Dette utgjør isolert sett en årlig realvekst på 1,2 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.*

## 3 Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon

### 3.1 Barne- og familiedepartementet

#### Barnehager

Regjeringen la 19. mars frem stortingsmelding om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen. (St.meld. nr. 28 (2003 – 2004) Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.) Meldingen har følgende innhold:

#### *Omtalen av søskenmoderasjon i meldingen*

- Beskrivelse av dagens ordninger – basert på ECONs foreldrebetalingundersøkelse fra 2002. Den viser at det store flertallet av barnehageeiere har ordninger med søskenmoderasjon i dag, til tross for at dette har vært frivillig og at kommunen ikke har mottatt særskilte tilskudd til dette formålet.
- Beskrivelse av departementets forslag til nasjonale regler om søskenmoderasjon i høringsutkastet.
- Oppsummering av høringsuttalelser - søskenmoderasjon

#### Departementets vurdering:

- Det argumenteres for å bevare det lokale handlingsrommet. Kommunene kan utforme regler ut fra en helhetsvurdering av behovet, sett i forhold til nivået på foreldrebetalingen, utbygging, kvalitet m.m.
- Et fastsatt nasjonalt nivå vil også kunne føre til en omfordeling fra andre moderasjonsordninger til foreldre som omfattes av søskenmoderasjon.
- Med et fastsatt nasjonalt nivå vil minimumsregler i praksis kunne bli maksimumsregler. Med regjeringens forslag vil dette være et forhold mellom den enkelte kommune og barnehage.

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 28 (2003-2004) *Søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.* er nivået på søskenmoderasjonen tatt inn i forskriften om foreldrebetaling. Slik lyder forskriftens § 3 *Moderasjonsordninger*:

”Kommunen skal sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30% søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for 2. barn og minimum 50% for 3. eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor sammen. Reduksjon i foreldrebetalingen beregnes av foreldrebetalingen i den barnehage barnet har plass. Reduksjon skal tilbys også i de tilfeller søsken går i forskjellige barnehager innen samme kommune. Barnehageeier skal få dekket reduksjon i foreldrebetalingen knyttet til søskenmoderasjonen av det offentlige.

Kommunene kan gi lokale retningslinjer om hvordan søskenmoderasjonen skal forvaltes.

Alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier ned lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling.”

I Innst. S. nr. 154 (2003-2004) har Stortinget bedt Regjeringen øke skjønnsmidlene tilsvarende kostnadene ved den vedtatte nasjonale prosentsatsen for søskenmoderasjon i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett for 2004.

Forskriften om foreldrebetaling regulerer fase 1 av maksprisordningen. Før fase 2 i barnehageforliket skal iverksettes vil fase 1 bli evaluert (Econ og Gallup).

I Innst. S. nr. 250 (2002-2003) *Komiteens merknader* står det bl.a.: ” Det innføres en maksimalgrense (trinn 2) for foreldrebetalingen på 1.500 kroner (2002-kroner pris- og kostnadsjustert) pr. måned i barnehagene fra 1. august 2005, under forutsetning av at tilnærmet full behovsdekning nås i 2005. Hvis målet om tilnærmet full behovsdekning ikke nås i 2005, må tidspunktet for innføring av trinn 2 i maksprisen vurderes på nytt.”

BFD vil følge opp barnehageforliket også når det gjelder fase 2, og kommer tilbake til dette i statsbudsjettet for 2005.

#### *Omtalen av likeverdig behandling*

- Meldingen orienterer om likeverdig behandling i 2004. Dette til forskjell fra søskenmoderasjon hvor Stortinget hadde bedt om å få seg forelagt en sak
- Det gjøres kort og overordnet rede for høringsutkast og høringsuttaleser
- Det gjøres kort rede for innholdet i forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd.
- Overordnet omtale av videre innfasing av likeverdig behandling

Den 19. mars fastsatte Regjeringen forskrift om økonomisk likeverdig behandling.

Forskriften regulerer at:

- Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd
- Kommunene skal sørge for kostnadsdekning i ikke-kommunale barnehager, herunder dekke opp for bortfall av foreldrebetaling som følge av maksimalprisordningen.
- Kommunenes plikt til å dekke kostnader i private barnehager begrenses oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i tilsvarende egne barnehager.
- Kommunene har ikke plikt til å dekke økte kostnader utover normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren, jf. budsjettvedtaket for 2004.
- Kommunen har ikke plikt til å dekke merutgiften som følge av at foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager settes lavere enn i kommunens egne barnehager.
- Kommunen kan i enkelte tilfeller avkorte sitt tilskudd. Dette gjelder i de tilfeller hvor det tas ut urimelig utbytte samtidig som det er vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn i tilsvarende barnehage eid av kommunen.
- Kommunen kan også sette rimelige og relevante vilkår for tilskuddet.
- Barnehageeier kan påklage kommunens vedtak om tilskudd.

Departementet har arrangert i alt 6 regionkonferanser med alle landets kommuner der tema var barnehagereformen og med særlig vekt på en gjennomgang av systemet for beregning av kommunale midler og statlige skjønnsmidler. Kommunenes Sentralforbund har deltatt sammen med departementet på disse konferansene.

Departementet har faste møter på administrativt nivå med Kommunenes Sentralforbund om barnehagereformen. I et møte mellom politisk ledelse i BFD og KS den 17. mars i år ble det bestemt at en fortsetter arbeidet med å utarbeide en avtale om oppfølging av barnehagereformen som del av konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen om økonomien i kommunesektoren.



## Barnehageloven - § 12 Godkjenning

Kommunene er etter dagens regler forpliktet til å godkjenne en virksomhet som oppfyller lovens krav til å bli en barnehage. KS påpeker at dette er en uholdbar situasjon og at lovverket må endres i forhold til dette.

Alle godkjente barnehager har rett til offentlig støtte. Offentlig støtte i form av statlig investeringstilskudd og driftstilskudd er imidlertid knyttet til aktivitet. Det betyr at retten til statstilskudd bare utløses i den grad barnehageeier får fylt opp plassene i barnehagen. Brukernes behov og ønsker skal være styrende for kommunenes barnehageplanlegging. Et mangfold i tilbudet vil som regel være i tråd med brukernes ønsker.

Prinsippet om rett til godkjenning kan gi enkelte kommuner vanskeligheter, tatt i betraktning at kommunene fra 1. mai 2004 får et finansieringsansvar overfor private barnehager. Departementet ser derfor på denne problemstillingen i den pågående gjennomgangen av barnehageloven.

### *KS-merknad:*

I forbindelse med innføring av makspris i barnehagene fra 1.5.04 er bevilgningene til barnehager i statsbudsjettet for 2004 økt med ca 2,2 mrd. kr i forhold til 2003. I budsjettet er det lagt opp til at stat og kommune skal dekke 80 pst. av driftskostnadene i barnehagesektoren fra denne datoen. Hva beslutningen i Stortinget om nasjonalt fastsatt nivå på søskenmoderasjon vil bety for totaløkonomien i sektoren, er det i øyeblikket vanskelig å danne seg et bilde av.

Når maksprisen pr 1.8.05 – fase 2 i barnehageforliket - settes ned til kr 1 750 pr. måned, vil dette måtte medføre en betydelig statlig økonomisk merinnsats på barnehageområdet. Hvor stor denne tilleggsinnsatsen blir, vil vi først vite etter at vi får et bilde av hva innføringen av fase 1 pr. 1.5.04 faktisk koster. Det er viktig at det allerede i statsbudsjettet for 2005 gis et estimat for de totale kostnadene i sektoren ut fra forventet gjennomføring av fase 2 i forliket.

Usikkerhetsfaktorer er bl.a.:

- Totale kostnader for fase 1
- Faktisk utbyggingsvolum i forhold til måltallet
- Økning i etterspørselen ut fra lavere pris

Kommunene er etter dagens regler forpliktet til å gi godkjenning til en virksomhet som oppfyller lovens krav til å bli en barnehage. Dette innebærer at en virksomhet må godkjennes selv om det ikke er behov for plassene i kommunen. KS mener at dette er en uholdbar situasjon og at lovverket må endres i forhold til dette. Denne problemstillingen er ytterligere aktualisert gjennom barnehageforliket.

*(KS-merknad slutt)*

## 3.2 Sosialdepartementet

### **Ny stønadsordning for personer med kort botid**

Sosialdepartementet vil om kort tid sende ut et høringsnotat med forslag til en ny stønadsordning for personer som ikke har tilstrekkelig opptjening i folketrygden. Ordningen

skal forankres i en egen lov og vil gjelde for personer som har fylt 67 år og som er bosatt i Norge.

Ordningen vil garantere en samlet inntekt på 90 pst. av minstepensjon i folketrygden. Ytelsene skal være inntektsprøvd, slik at andre inntekter går til fradrag i garantinivået krone for krone. Det forutsettes også etablert hjemmel for å ta hensyn til formue. Det foreslåtte stønadsnivået innebærer at en enslig person vil kunne få opptil kr 91 772 per år som supplerende stønad.

Den nye ordningen vil delvis bli finansiert gjennom de midlene kommunene i dag bruker på sosialhjelp til denne gruppa. Overføringene til kommunene vil bli tilsvarende mindre, fordi dette er kostnader som faller bort når den nye ordningen er på plass. Beregninger viser at utbetaling av sosialhjelp til eldre innvandrere uten pensjonsrettigheter utgjør en utgift for kommunene på over 100 mill. kr i året. Grunnlaget for beregningen av uttrekk fra kommunerammen vil bli presentert i høringsnotatet. Det er tatt hensyn til at kommunene fortsatt vil ha utgifter til sosialhjelp til gruppen som omfattes av den nye ordningen.

### **3.3 Kommunal- og regionaldepartementet**

#### **Momskompensasjonsordningen**

Finansieringen av momskompensasjonsordningen per kommune, regnet i kroner per innbygger, vil variere. Dette skyldes i hovedsak variasjoner i inntektsnivå mellom kommuner, og at andel av inntektene nyttet på kjøp av merverdiavgiftspliktige varer og tjenester varierer mellom kommuner.

Noe av variasjonene som beregningene av uttrekket viser, kan også være utilsiktet. Dette kan gjelde helt særskilte forhold på driftsiden i 2001 og 2002, eller særskilt bokføringspraksis. Departementet ønsker å opplyse om at det i beregningene er tatt hensyn til at kommuner nytter internfakturering og internfordeling av utgifter. Utilsiktet virkning for enkeltkommuner kan oppstå hvis kommunen i særlig stor grad praktiserer en metode som blåser opp utgiftene.

Skattedirektoratet vil på bakgrunn av oppgaver kunne utarbeide oversikter over utbetaling per termin per kompensasjonsberettiget, samt mva-grunnlaget for de samme enheter. KRD vil også be SSB om tall for kommuner og fylkeskommuner på grunnlag av kvartalsregnskapsrapporteringen. Det er usikkert hvor mye informasjon en vil ha i løpet av 2004.

Det er på det rene at det knytter seg usikkerhet til størrelsen og fordelingen av uttrekket. Regjeringen vil derfor våren 2005 vurdere størrelsen på uttrekket samlet i lys av de totale kompensasjonskrav for 2004. Høsten 2005 vil en også vurdere eventuelle særskilte utslag for kommuner, fylkeskommuner og øvrige kompensasjonsberettigede. Korreksjoner vil bli foretatt dersom gjennomgangen viser vesentlige avvik.

#### *KS-merknad:*

Det mest akutte problemet for kommunene vedr. ordningen er problemet med foreldelse av kompensasjonskrav. KS ber om at kommunene og fylkeskommunene får en lengre frist slik at de kan sende refusjonskrav også etter utløpet av innsendingsperioden etter lovverket. Videre bør man legge opp til at man kompenserer enkeltkommuner og fylkeskommuner som har fått et vesentlig for høy driftsrelatert uttrekk i rammetilskuddet for 2004. Det bør for 2005 vurderes

å avsette en del av skjønnstilskuddet for å kunne kompensere for dette. Fordelingen av denne potten vil først kunne foretas våren 2005 på grunnlag av regnskapet for 2004.

*(KS-merknad slutt)*

### **Introduksjonsordningen**

Kommunal- og regionaldepartementet la 19. desember 2003 *Ot.prp. nr. 30 (2003-2004) om forslag til endringer i introduksjonsloven og utlendingsloven* fram for behandling i Stortinget. Forslaget til endringer i introduksjonsloven innebærer at det bare er personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Endringene skal etter planen tre i kraft 1. september 2004.

Introduksjonsordningen, slik det framgår av introduksjonsloven, vil fra og med 1. september 2004 gjelde for alle kommuner, jf. introduksjonsloven § 7-3.

Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å legge fram forslag om ytterligere endringer i introduksjonsloven om ny ordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap våren 2004. I den forbindelse vil rundskrivet til introduksjonsloven bli oppdatert og vil bl.a. behandle spørsmålet om samordningen mellom introduksjonsordningen og ny ordning for norskopplæring.

Departementet tar videre sikte på å legge ut et oppdrag om å evaluere introduksjonsordningen i 2004. I den forbindelse vil kommuners erfaringer med introduksjonsordningen være sentral.

*KS-merknad:*

Stortinget vedtok ny lov om introduksjonsprogram i juni 03. Samtidig vedtok Stortinget at loven skulle fullfinansieres. Det sa videre at Regjeringen skulle vurdere hvordan fullfinansiering skulle sikres. Dette er ikke fulgt opp i statsbudsjettet for 2004.

Loven medfører ekstra ressursbruk for kommunene som følge av :

- økt administrasjon / koordinering
- utgifter til aktiviteter i tillegg til norsk m. samfunnsfag, dvs 10-15 timer aktiviteter for å tilrettelegge for 37,5 timer pr. uke i heldagsprogram.
- økte utgifter til bruk av tolk og barnehagetilbud.
- økte utgifter til utbetalinger til en del av målgruppa.

KS foretok i 2003 beregninger som viste ekstra utgifter kommunene vil få på disse områdene for å iverksette loven etter intensjonen. Disse ble overlevert Kommunalministeren i 2. konsultasjonsmøte 2003.

Skal kommunene klare å tilrettelegge et godt introduksjonsprogram må det settes inn ekstra ressurser fra kommunenes side. Beregningene viser at det blir ekstra utgifter på gjennomsnittlig 46 000 årlig pr deltaker i programmet. Integreringstilskuddet er beregnet ut fra kommunenes utgifter og dermed aktivitetsnivå 2 år tilbake. Det er derfor nødvendig å tilføre kommunene ekstra midler til økt aktivitet og ressursbruk de to første årene av etter innføring av programmet, dvs inntil beregningsutvalget fanger opp kommunenes utgifter som følge av introduksjonsloven

En økt innsats ved innføring av introduksjonsprogrammet bør bidra til at kommunenes utgifter til flyktninger reduseres på lang sikt. Det forventes derfor at de totale utgiftene til flyktninger etter hvert reduseres som følge av loven. Dermed kan en forvente at integreringstilskuddet reduseres totalt sett etter noen år. Dette bekreftes av erfaringene fra kommuner som har mottatt prosjektmidler og prøvd ut gode introduksjonsprogram. De kan i dag vise til gode resultater. 60 - 70 pst. av deltakerne har kommet ut i arbeid eller utdanning i løpet av 2 (evt 3 år). FAFO's siste undersøkelse viser at det er svært positive resultater for den samme gruppen etter 5 år. (mars 04).

Slik KS ser det er ikke Stortingets vedtak om fullfinansiering fulgt opp.

KS ber om at KR D og KS i fellesskap vurderer kostnader knyttet til eventuelle merutgifter fra høsten 2004 og 2 år fremover.

*(KS-merknad slutt)*

### **Tilskudd til norskopplæring**

KRD fremmet 2. april en ot.prp. om lov om endring i introduksjonsloven, utlendingsloven og statsborgerrettsloven. Departementet foreslår i odelstingsproposisjonen at tilskuddsordningen til opplæring i norsk og samfunnskunnskap bør videreutvikles. Departementet går inn for å utrede en omlegging av dagens øremerkede tilskudd til en per capita-basert tilskuddsordning.

*KS-merknad: Introduksjonsloven og utgifter til kommunenes undervisning av voksne innvandrere i norsk med samfunnsfag*

Introduksjonsloven pålegger nå kommunene å iverksette heldags introduksjonsprogram for alle nyankomne flyktninger og deres familiegjennforente. Norskopplæring med samfunnsfag er en viktig del av dette programmet. Tilskuddet til denne opplæringen dekker kun undervisningen og materiell, ikke lokaler og utgifter til strøm, inventar og vaktmester. UFD mener det ikke er statens oppgave å dekke disse utgiftene, da det defineres som voksenopplæring, og dermed innenfor et område hvor kommunene skal stille lokaler til rådighet gratis.

Denne type undervisning kan ikke lenger sidestilles med vanlig voksenopplæring som foregår på kveldstid. Den gang tilskuddet ble innført var premissene at kommunene skulle tilby undervisning i ledige lokaler, gjerne på kveldstid.

Ved å pålegge kommunene å iverksette heldagsprogram, er det vanskelig for kommunene å fritt velge om de skal stille lokaler til bruk på kveldstid. Det er absolutt nødvendig å ha aktivitetene på dagen. Fra 1.9.04 er iverksetting av heldags introduksjonsprogram pålagt kommunene ved lov.

Så lenge øremerkede ordninger ikke er vedtatt innlemmet i rammetilskuddet, mener KS de skal oppfylle intensjonen de var ment å ivareta. Skjer ikke dette, vil underkompensasjon føre til at de "spiser" av kommunesektorens frie midler.

Beregningsutvalgets kartlegging viser at beløpet i gjennomsnitt pr time for lokaler er kr 77 pr. time. KS mener dette må legges inn i voksenopplæringstilskuddet fra 1.9.04.

*(KS-merknad slutt)*

## Skoleanlegg – rentekompensasjonsordningen

### *KS-merknad:*

Ved utgangen av 2003 hadde 331 kommuner og fylkeskommuner (alle fylkeskommunene) søkt om rentekompensasjon. Disse kommunene/fylkeskommunene disponerte til sammen 13,5 mrd. kr av investeringsrammen, tilsvarende 90 pst. Det var store forskjeller i størrelsen på søknadsbeløpet og dettes andel av tildelt maksimal investeringsramme. Enkelte har søkt om rentekompensasjon tilsvarende 2-3 pst. av tildelt investeringsramme, mens andres søknader utgjør 6-7 ganger tildelt investeringsramme.

I 2003 ble det godkjent søknader tilsvarende investeringer for drøye 5,2 mrd. kr, mens investeringsrammen var på 3 mrd. kr. Det som gikk utover investeringsrammen for 2003 ble forskjøvet til 2004 av Husbanken. Også for 2005 ligger det søknader tilsvarende en investeringsramme på 3 mrd. kr. For 2006 er det foreløpig imidlertid inne søknader for et betydelig mindre beløp. Prosjekter for i alt 11,3 mrd. kr som er ferdigstilt eller blir ferdigstilt innen 2007 er godkjente av Husbanken.

Rentekompensasjonen som blir utbetalt i 2004 vil i flg tildelingsbrevet til Husbanken kun gis halvårsvirkning (fra 01.07.04).

Kommuner og fylkeskommuner har hittil vist meget stor interesse for ordningen. Både i 2002 og 2003 er investeringsrammen økt fra 2 mrd. (regjeringens forslag) til 3 mrd. Fra KS sin side er det vist til dokumentert etterslep på vedlikehold av skolebygg som går langt utover de 15 mrd. kr som er gitt i total investeringsramme. Videre ble det vist til endringer i opplæringsloven med bortfall av klassesdelingsregler, forsøk med annen organisering av skoledagen og at lærerne i større grad enn tidligere er tilstede på skolen, økende elevtall og et generelt behov for modernisering av skoleanleggene samt stor etterspørsel fra kommuner og fylkeskommuner.

Dersom etterspørselen fra kommuner og fylkeskommuner fortsatt vil ligge på samme nivå som den har gjort hittil, vil det være nødvendig å øke investeringsrammen på 15 mrd. Så langt er det vel 100 kommuner som ikke har søkt om rentekompensasjon. Hva dette skyldes, vet vi foreløpig ikke. (Rentekompensasjon gis uavhengig av om kommunene/fylkeskommunen har tatt opp lån eller har brukt oppsparte midler).

I høringsuttalelsen til forskrift om kompensasjon for utgifter til renter, ble det fra KS sin side også tatt opp behovet for å prisregulere rammen årlig (ved siden av uttrykt skepsis til en ny øremerket ordning som både er sentralstyrt og byråkratisk).

Med det lave rentenivået vi har i dag, er dette blitt en "billig" ordning for Regjeringen. KS har i høring i Stortinget ifm statsbudsjettet for 2004, tatt opp at 5 års avdragsfrihet ikke er reelt pga kommunelovens §50. Svar fra Erna Solberg i spørretimen var at kommunenes lån til skolebygg må avdras i tråd med loven, og at kommunene får rentekompensasjon som om de hadde hatt avdragsfrihet.

- KS viser til den store etterspørselen fra kommunen og fylkeskommuner, og ber om at investeringsrammen for 2005 blir på minst 3 mrd. kr som i 2004 og 2003.
- KS ber om at rentekompensasjonen gis helårsvirkning fra 1. år, også for 2004.

- KS ber om at de kommuner som er under spesiell kontroll av fylkesmannen også får sin del av tilskuddet.

*(KS-merknad slutt)*

### 3.4 Helsedepartementet

#### **Opptappingsplanen for psykisk helse – psykisk helsearbeid i kommunene**

Opptappingsplanen for psykisk helse var gjenstand for en gjennomgang i 2003 for å sikre at innsatsen fortsatt er i tråd med brukernes behov, og at iverksatte virkemidler fremmer de vedtatte mål. Regjeringen står fast på alle overordnede mål og hovedtiltak i Opptappingsplanen. Konklusjonen var samtidig at det er behov for et sterkere fokus på flere områder, både med hensyn til holdningsendring, omstrukturering av det eksisterende tilbudet og opptapping av det totale tilbudet i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. En samlet gjennomgang av status og utvikling for Opptappingsplanen viser at viktige mål vil bli nådd som forutsatt innen 2006. Samtidig viser gjennomgangen at det vil være nødvendig med satsing på enkelte områder også utover 2006, for at alle mål skal nås. En vurdering av resultatene og erfaringene for perioden ut 2002 viser at det er et særlig behov for en fornyet satsning rettet mot økt satsning i kommunene og omstilling. Arbeidet med å omstrukturere tjenestene og omstille kulturer og holdninger i tjenesteapparatet forutsetter flere virkemidler og lengre tid enn forutsatt. For å oppnå dette og sikre at midlene benyttes i tråd med planens intensjoner, foreslås det å utvide planperioden med 2 år. Dette er også i tråd med tydelig uttrykte ønsker fra sentrale brukerorganisasjoner.

Innsatsen i kommunene er sentral i tilknytning til den overordnede målsetningen om å fremme selvstendighet og evnen til å mestre eget liv. St.prp. nr. 63 (1997-98) forutsetter en omfattende kommunal satsing for å legge til rette for at mennesker med psykisk sykdom skal mestre sitt dagligliv, oppleve trygghet og en verdig livssituasjon. Det er en forutsetning i Opptappingsplanen at det er kommunens ordinære apparat som også skal yte tjenester til mennesker med psykisk sykdom.

Opptappingsplanen for psykisk helse handler ikke kun om økt kapasitet i eksisterende tilbud, men også om at arbeidsformer og organisering skal endres. Målet for disse endringene er en tjeneste på brukernes premisser, hvor helhet, kontinuitet og nærhet er sentrale elementer. En slik omstilling innebærer at noen tilbud legges ned, men er forutsatt erstattet av bedre og mer hensiktsmessige tilbud..

I St.meld. nr. 25 (1996-97) Åpenhet og helhet omtales mange av pasientene i de psykiatriske sykehjemmene i spesialisthelsetjenesten som feilplassert. En kartlegging viste at om lag halvparten av de drøyt 2000 pasientene ble ansett for å trenge kommunale tilbud. Dette er senere bekreftet av pasienttellingene gjort av Sintef.

I St.prp. nr. 63 (1997-98) om Opptappingsplanen for psykisk helse er det et mål at antall plasser i psykiatriske sykehjem skal reduseres fra 2 300 til 1400, mens antall plasser i distriktpsykiatriske sentre (DPS) skal økes med 1025 i løpet av opptappingsperioden. Samdata rapporten for 2002 viser at psykiatriske sykehjem gjennomgår en raskere nedbygging enn planlagt, og institusjonskategorien vil ventelig i hovedsak være avvirket i 2006. Allerede før opptappingsplanens start var antall plasser redusert med 760 plasser fra 2058 i 1996 til 1298 i

1998. Så langt i planperioden, fra 1998 til 2002, er reduksjonen på 754 plasser. Forutsetningen for en slik nedbygging er at utbyggingen av DPS, tilrettelagte boliger og styrkingen av andre kommunale tilbud gir bedre tilbud til de brukergruppene som har benyttet sykehjemmene. Videre forutsettes det at nye tilbud er etablert og operative før eksisterende tilbud legges ned.

I 2002 var det kommet til 831 nye plasser i DPS. 64 av 78 planlagte DPS var i drift, men 35 av dem har ytterligere behov for utbygging for å dekke alle funksjoner. Ved utgangen av 2003 er det samlet gitt om lag 2500 boligtilsagn innenfor opptrappingsplanen. Av disse var om lag 750 boliger ferdigstilte ved årsskiftet. De siste 900 boligtilsagnene gis i 2004.

Omregnet til 2004-kroner skal opptrappingen i øremerket driftstilskudd til kommunene utgjøre 2,6 mrd. kr. Medregnet 2004 er det øremerkede tilskuddet til kommunene nådd 43 pst. av måltallet. Det øremerkede tilskuddet skal benyttes til nye tilrettelagte botilbud, styrking av hjemmebaserte tjenester og boveiledning, utvikling av varierte fritidstilbud, flere støttekontakter, kultur- og fritidstiltak og styrking av øvrige tilrettelagte tjenester i kommunene.

*KS-merknad:*

KS konstaterer at det nedlagt langt flere psykiatriske sykehjemsplasser enn planlagt i Opptrappingsplanen og at i 2006 vil være forsvunnet 1400 flere døgnplasser enn planen tilsier. Dette tilsvarer en frigjøring av ressurser i sum på rundt en milliard kroner i spesialisthelsetjenesten, men øker utgiftene i kommunene. KS mener at denne ekstraordinære nedleggningen av sykehjemsplasser må få som konsekvens økte ambisjoner og ressurser når det gjelder tiltakene i Opptrappingsplanen. KS vil særlig peke på behovet for bygging og drift av flere boliger i kommunene og forutsetter at kommunesektoren prioriteres i resten av planperioden.

*(KS-merknad slutt)*

### **3.5 Utdannings- og forskningsdepartementet**

#### **Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen**

Utdannings- og forskningsdepartementet viser til at det nå vil åpnes for utprøving i kommuner/fylkeskommuner av ulike modeller for språkopplæring i skole og barnehage. Regjeringen foreslår å endre opplæringsloven § 2-8 og friskoleloven § 3-5 slik at kommunene får økt fleksibilitet til selv å vurdere hvordan de skal tilby tilpasset opplæring. UFD er interessert i å samarbeide med KS om utvikling av nye opplæringsmodeller på dette området basert på økt lokal handlefrihet. Departementet mottar gjerne synspunkter fra KS på hvordan den varslede utprøvingen kan gjennomføres for å gi størst mulig lokalt handlingsrom. Bevilgningen på kap. 221 post 65 Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter må sees i sammenheng med kommuneopplegget som helhet.

*KS-merknad:*

KS tok i utgangspunktet opp at så lenge øremerkede ordninger ikke er vedtatt innlemmet i rammetilskuddet, mener KS de skal oppfylle intensjonen de var ment å ivareta. Skjer ikke dette, vil underkompensasjon føre til at de "spiser" av kommunesektorens frie midler.

Dette tilskuddet skal dekke 90 pst. av kommunenes utgifter til ekstra norsk og morsmålsundervisning, 10 pst. er kommunens egenandel. Satsen pr. time har stått stille de seneste år, noe som har medført at kommunene har langt større egenandel enn 10 pst. Kommunene dekker i dag inntil 50 pst. av utgifter til denne type undervisning. Satsen må derfor økes til å dekke 90 pst. av utgiftene.

*(KS-merknad slutt)*



## 4 Orienteringssaker

### 4.1 Ønske fra KS om hyppigere oppdatering av skatteanslag for kommunesektoren

Det vises til diskusjon på årets første konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren, fredag den 5. mars, der Kommunenes Sentralforbund (KS) ga uttrykk for at de ønsker hyppigere oppdatering av skatteanslagene for kommunesektoren. På møtet ba Kommunalministeren Finansdepartementet om å se på muligheten for å komme med oppdatert informasjon om utviklingen i kommunenes skatteinntekter i august/september.

Finansdepartementets utarbeiding, revisjon og offentliggjøring av skatteanslag for kommunesektoren er tilpasset budsjettprosessen. Det opprinnelige skatteanslaget i Nasjonalbudsjettet og eventuelle påfølgende justeringer som følge av budsjettbehandlingen i Stortinget blir først revidert i Revidert nasjonalbudsjett og dernest i det neste nasjonalbudsjettet. Nåværende opplegg innebærer at skatteanslagene for kommunesektoren blir utarbeidet som ledd i en samlet gjennomgang av kommuneøkonomien og norsk økonomi. Det vil være svært uheldig å løsrive arbeidet med skatteanslag for kommunesektoren fra en samlet gjennomgang av den økonomiske utviklingen.

KS ønsker at Finansdepartementet skal komme med oppdatert informasjon om utviklingen i kommunenes skatteinntekter i august/september det enkelte år. I praksis kan dette ønsket bare imøtekommes ved å forhåndspubliserer foreløpige skatteanslag utarbeidet til kommende års nasjonalbudsjett. Om lag samtidig med publiseringen av dette nasjonalbudsjettet legger Skattedirektoratet fram ny informasjon om skatteoppgjøret for det foregående året. De siste årene har slik informasjon, særlig knyttet til store bevegelser i aksjekursene, medført relativt store endringer i forhold til skatteanslagene som kort tid i forveien er blitt presentert i Nasjonalbudsjettet.

Som det fremgår ovenfor, er skatteanslagene for kommunesektoren beheftet med usikkerhet. Usikkerheten knytter seg blant annet til utviklingen i de ulike skattefundamentene. Selv om Finansdepartementet løpende arbeider med å videreutvikle og forbedre metodene for skatteanslag, må en også fremover trolig leve med en viss usikkerhet på dette feltet. Finansdepartementet vil i denne sammenheng vise til at kommunene og Kommunenes sentralforbund tidligere har gitt sin støtte til dagens modell for tilføring av skatteinntekter, med den usikkerheten og de svingningene som følger med dette systemet. Kommunesektoren har også sluttet seg til målet om at skattenes andel skal økes til 50 pst. av kommunenes samlede inntekter. En økning i skattenes andel av inntektene innebærer imidlertid samtidig at kommunesektoren innenfor det enkelte budsjettår blir mer eksponert for usikkerhet knyttet til skatteinntekten.

Finansdepartementet vil for øvrig vise til at Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi på sitt møte den 17. desember 2003 gikk gjennom metodene for utarbeiding av skatteanslag og drøftet muligheten for å komme med slike anslag hyppigere. Ifølge referatet fra møtet konkluderte utvalget med "...at det ikke er tallgrunnlag for å utarbeide skatteanslag på et tidligere tidspunkt. Imidlertid må utvalget kunne (på bakgrunn av ny informasjon på slutten av året, ligningsoppgjøret) gi et signal i konsultasjonsrapporten/marsrapporten om utviklingen".

#### *KS-merknad:*

KS har uttrykt interesse for at det gjennomføres hyppigere oppdatering av skatteanslag enn det som er dagens praksis. I første konsultasjonsmøte i 2004 viste KS til at skatteanslag på sensommeren ville kunne forbedre kommunenes og fylkeskommunenes budsjettarbeid. Gode budsjettprosesser er viktig for styringen av kommuneøkonomien.

Kommunalministeren understreket at skatteanslagene ikke er politiske. KS vurderer at dette tilsier at staten kan gi en bedre dokumentasjon, ved at beregningen av det konkrete skatteanslag forelegges TBU til orientering. Når TBU skal vurdere usikkerheten i skatteanslaget på en god måte, er det nærmest en forutsetning å kjenne beregningen av det eksisterende anslaget. En åpenhet fra statlig side i forhold til dette vil bidra til økt tillit mellom partene. KS viser i denne forbindelse til at *"Gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare"* er en av de seks hovedmålsetningene for konsultasjonsordningen.

KS aksepterer at det er knyttet usikkerhet til skatteinngangen, og at den usikkerheten kan slå begge veier i forhold til anslått nivå. Dette er naturlig konsekvens av at vi har en lokal inntektsforankring. Slik lokal inntektsforankring er som kjent svært viktig etter KS sin oppfatning.

*(KS-merknad slutt)*

## **4.2 Kommunal- og regionaldepartementet**

### **Bosetting av flyktninger**

Den nye bosettingsordningen ble iverksatt fra 2002. Den innebærer et tettere samarbeid mellom staten og KS enn tidligere. Samarbeidet har vært positivt, og har bidratt til at kommunene de siste årene har bosatt vel 5000 personer i året. Dette tallet omfatter personer fra mottak og personer som kommer som overføringsflyktninger. Antallet bosatte har hvert år likevel vært en god del lavere enn behovet. Vi bør derfor søke å finne fram til ordninger som sikrer at alle som skal bli i Norge, slipper å vente unødvendig lenge på en kommune plass.

I forbindelse med behandling av budsjettet for 2004, fattet Stortinget følgende vedtak:

*"Stortinget ber Regjeringen så snart som mulig evaluere dagens bosettingsmodell og vurdere nye modeller for bosetting av innvandrere i kommunene innenfor de vedtatte økonomiske rammene og forelegge disse for Stortinget på en egnet måte. Ordningene må fortsatt være basert på frivillighet."*

Regjeringen tar sikte på å gi en tilbakemelding til Stortinget i revidert nasjonalbudsjett for 2004, som legges frem i mai. Tilbakemeldingen vil i hovedsak være basert på rapportering fra KS og UDI til Nasjonalt utvalg for bosetting, UDIs virksomhetsrapporter, samt et møte med erfarne bosettingskommuner, arrangert av KS og KRD i samarbeid. Det er kommunene, som daglig arbeider med flyktninger, som har de beste forutsetninger for å kunne identifisere problemer og foreslå alternative løsninger. Kommunenes synspunkter vil inngå i tilbakemeldingen til Stortinget.

KS viser til forslag om formalisering av avtale om bosetting av flyktninger i kommunene, presentert for KRD.

### **Boligmeldingen – strategi for å bekjempe bostedsløshet**

Stortingsmelding nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken* ble lagt frem 6. februar. I stortingsmeldingen foreslås strategi for å bekjempe bostedsløshet. Meldingen skal behandles i stortinget før sommeren, men regjeringen har allerede igangsatt forberedende arbeid for å implementere strategien hos relevante aktører for å sikre en glidende overgang fra Prosjekt Bostedsløse, som avsluttes inneværende år, til arbeid med strategien.

Strategien har et bredere fokus enn Prosjekt Bostedsløse. For det første vil den omfatte samarbeid med alle kommuner. For det andre vil forebygging få større plass ved at det skal arbeides for å få ned antall utkastelser og sikre at ingen havner i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengsel eller institusjon. Disse utvidelsene medfører et behov for et langt bredere samarbeid på tvers av ulike instanser.

Det er også et ønske å involvere KS i arbeidet. Det kan være aktuelt å trekke KS med i regionale nettverksgrupper. Strategien har konkrete resultatmål som vil gjøre det mulig å få til sammenligning på tvers av kommunegrenser. Det kan være aktuelt å utnytte erfaringer og metodikk fra effektiviserings- og kvalitetsnettverkene fra KS i dette arbeidet.

### **Oppgaveendringer barnevern, familievern og rusområdet**

Departementet oppfatter Stortinget dit hen at det er flertall for at regjeringen skal forhandle med den enkelte fylkeskommune, samtidig som prinsippet om provenynøytralitet skal opprettholdes.

Departementets utgangspunkt for møter med KS og fylkeskommuner som har bedt om separat forhandlingsmøte har vært, at ett prinsipp for langsiktig fordeling av inntektene må gjelde for alle fylkeskommunene. Prinsipp for langsiktig fordeling kan derfor ikke forhandles separat.

Departementet har administrativt møtt fire fylkeskommuner, hvor fylkeskommunene har fått anledning til å fremme sine synspunkter. Det er ført protokoll for møtene. De fire fylkeskommunene har ønsket ytterligere tapskompensasjon eller at uttrekket fram mot 2007 settes lik faktisk forbruk.

Kommunal- og regionaldepartementet står fast ved at fordeling av inntektene må skje etter objektive kriterier. Det er dette prinsippet som tidligere alltid har vært lagt til grunn for uttrekket ved oppgaveendringer, og som det har vært enighet om. Provenynøytralitet tilsier også at økt kompensasjon vil bety en omfordeling fra andre fylkeskommuner.

I kommunalministerens møte med fylkesordførerne kunne fylkeskommunene samlet ikke komme til enighet om et annet felles prinsipp for fordeling av inntektene. Kommunal- og regionaldepartementet og fylkeskommunene konkluderte således med at det ikke finnes grunnlag for separate forhandlinger med den enkelte fylkeskommune innenfor rammen av provenynøytralitet.

Det foreligger nå ureviderte regnskapstall for reformområdene i 2003. Det faktiske forbruket i 2003 kan samlet for alle fylkeskommuner samt Oslo være 200 mill. kr høyere enn samlet

uttrekk. Aktivitetsveksten i 2003 har således vært høyere enn det som departementet har lagt inn som forutsetning i uttrekket.

*KS-merknad:*

KS viser til at fylksordførerne/-rådslederne i møte med Kommunalministeren 23. mars 2004 har fremholdt at uttrekket må settes til nivå regnskap 2002, og at administrasjonsuttrekket bør tas helt ut. Begrunnelsen for dette er forutsetningen i St.prp. nr. 1 (2003-2004), som Stortinget har sluttet seg til, om at fylkeskommunene etter reformen skal være i stand til å utføre de gjenstående oppgavene på en tilfredstillende måte. Dette forutsetter at det beholdes nok penger i fylkeskommunene for å utjevne forskjeller.

*(KS-merknad slutt)*

### **Selskapsskatt**

Kommunal- og regionaldepartementet sendte oktober 2003 ut et høringsnotat med forslag om å tilbakeføre en andel av skatt på overskudd (selskapsskatten) til kommunene. Høringsnotatet foreslo at det samtidig med tilbakeføringen av selskapsskatten ble gjort en omlegning av inntektsutjevningen i retning av symmetrisk utjevning. Høringsfrist var 1. februar 2004.

Departementene vurderer de innkomne høringsuttalelser grundig. Dette gjelder såvel uttalelser om forslaget innhold som anbefalinger om videre prosess. Behov for koordinering med pågående arbeid med rammefinansieringssystemet vil inngå i vurderingen. I kommuneproposisjonen for 2004, og i høringsbrevet framgår at departementene tar sikte på å angi videre oppfølging av saken i kommuneproposisjonen for 2005. Denne tidsplan står fortsatt ved lag.

*KS-merknad:*

Når det gjelder modell for tilførsel av selskapsskatt til kommunene har KS i brev til KRD av 03.02.2004 gitt sin høringsuttalelse. KS uttaler seg for tilbakeføring av selskapsskatt. KS har primært ønsket å henvise problemstillingen til Inntektssystemutvalget. Dersom man ikke følger denne prosedyren tilrår KS at man benytter skattefondsmodellen, som gir best kobling til skatteutviklingen. KS mener det i så fall også er nødvendig å endre skatteutjevningen for å sikre at inntektsforskjellene mellom kommuner ikke øker totalt sett.

*(KS-merknad slutt)*

### **Differensiert arbeidsgiveravgift**

Som følge av gradvis avvikling av den differensierte arbeidsgiveravgiften i perioden 2004-2007, får kommunesektoren økte lønnskostnader og merutgifter knyttet til økt tilskuddsbehov til privat sektor. Kompensasjonen gis over skjønnskuddet. I 2004 blir kommunene kompensert ca 765 mill. kr, mens fylkeskommunene blir kompensert ca 132 mill. kr.

Arbeidsgiveravgiften vil bli ytterligere trappet opp i 2005, og kommunesektoren vil bli kompensert for merutgiftene. En foreløpig beregning for de kommunevise fordelingene vil foreligge i kommuneproposisjonen for 2005.

*KS-merknad:*

KS peker på at kommunene og fylkeskommunene har interesser i saken også som lokale og regionale samfunnsutviklere. KS legger til grunn at det også skjer en opptrapping i statlige

tilskudd rettet mot næringslivet i berørte områder, etter hvert som arbeidsgiveravgiften trappes opp.

*(KS-merknad slutt)*

#### **VA-sektoren – eventuelle endringer og omstillingstiltak**

KRD mener at et nasjonalt informasjonssystem for kostnader og kvalitet ved det enkelte VA-verk gjennom økt fokus på egne prestasjoner vil gi incentiver til effektivisering og kvalitetsforbedringer, også under dagens selvkostregime. Et nasjonalt informasjonssystem vil og bidra til åpenhet om faktiske kostnader og tjenestekvalitet overfor lokalpolitikere, forbrukere og andre interessenter. KRD vil derfor ta initiativ til å utvikle et nasjonalt informasjonssystem i samarbeid med berørte parter, herunder KS.

### **4.3 Sosialdepartementet**

#### **Høringsnotat om brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester**

Regjeringen la i St.meld. nr. 45 (2002-2003) Kvalitet i pleie- og omsorgstjenester til grunn at det var behov for å sende forslag til endring i dagens regler for brukerbetaling på høring før Stortinget blir forelagt saken. Formålet er å oppnå likere betalingsregler i og utenfor institusjon.

Like betalingsordninger i og utenfor institusjon gir også behov for likere finansiering av disse deltjenestene. Dette er ønskelig både av hensyn til likebehandling av brukerne uavhengig av tjenestearena og av hensyn til en mest mulig effektiv ressursfordeling.

Endringer i dagens ordninger vil ha konsekvenser for mange brukere, deres pårørende og alle norske kommuner. Departementet anser det som avgjørende å høre brukernes og kommunenes vurdering før det konkluderes i et fremlegg for Stortinget. Høringsnotatet diskuterer på den bakgrunn hvorvidt dagens finansierings- og brukerbetalingsordninger er tilpasset utviklingen i pleie- og omsorgstjenesten, og ulike alternativer til dagens todelt system. Det legges ikke frem et konkret forslag til løsning.

Departementet ber om svar på følgende hovedspørsmål:

- I. Bør dagens todelt system for brukerbetaling og finansiering i hovedtrekk videreføres, eller er det behov for større endringer?
- II. Vil et enhetlig system for brukerbetaling der betalingen knyttes til bolig, daglige utgifter og egenandeler for de faktiske tjenester som ytes være mer hensiktsmessig enn dagens todelt system for brukerbetaling i og utenfor institusjon?
- III. Bør staten fastsette regler for nivået på brukerbetaling, og i tilfelle i hvilke grad, eller bør dette være opp til den enkelte kommune å avgjøre?
- IV. Bør kommunens helhetlige finansieringsansvar for tilbudet til beboere i institusjon utvides til å omfatte en større gruppe brukere av pleie- og omsorgstjenester, f.eks beboere i omsorgsboliger. Finnes det eventuelt en bedre avgrensning av kommunens finansieringsansvar?

- V. Bør beboere i institusjon ha de samme rettigheter som brukere utenfor institusjon i forhold til hjelpemidler fra folketrygden, legemidler på blå resept og Husbankens bostøtteordning?

Høringsnotatet ble sendt alle kommuner før påske og fristen er satt til 21. juni. KS ble orientert om innholdet i notatet før det ble offentliggjort. På bakgrunn av at notatet er åpent i formen og ikke legger fram et konkret forslag til endringer, har det vært hensiktsmessig at KS gir sine innspill innenfor den ordinære høringen. Sosialdepartementet ser gjerne at det avholdes bilaterale møter med KS om den videre oppfølging av saken.

#### **Tilskudd til ressurskrevende brukere**

Sosialdepartementet har fra 2004 ansvaret for tilskuddet til ressurskrevende brukere. Det er redegjort for ordningen i tidligere konsultasjonsmøter.

Administrasjon av ordningen er lagt til Sosial- og helsedirektoratet. Direktoratet sendte i uke 10 ut skjema og veileder til kommunene for tilbakerapportering av regnskapstall for 2003 med frist 15. april. Tallene vil danne grunnlag for utbetaling av midler for 2004. Midler vil etter planen bli utbetalt til kommunene før sommeren.

Fylkesmennene er av Stortinget bedt om å ta hensyn til særlig tyngende utslag for enkeltkommuner ved fordeling av skjønnsmidler. Hvordan fylkesmennene skal følge opp dette vil bli omtalt i kommuneproposisjonen for 2005.

Det er både i Kommuneproposisjonen 2004 og i rundskriv U- 12/ 2003 varslet at kommunerevisjonen vil ha en sentral rolle med tanke på kontroll av rapporteringen. Sosial- og helsedirektoratet vil i samarbeid med Kommunerevisorforeningen utarbeide et opplegg for kvalitetsikring av data som sendes inn fra kommunene. Det gjenstår noe diskusjon i forhold til hva kommunerevisjonen kan og bør kontrollere.

#### **Unge funksjonshemmede ut av alders- og sykehjem**

En arbeidsgruppe med representanter fra Norges Handikapforbund, FFO, Shdir og SOS har utarbeidet en rapport med forslag til tiltak for å sikre at unge mennesker i sykehjem som ønsker et annet tilbud får det.

Som oppfølging av tiltak foreslått i rapporten skal:

- Opptreningsinstitusjonene Valnesfjord og Muritunet kontakte de aktuelle kommuner for å bistå disse med å utarbeide gode løsninger for den enkelte.
- Fylkesmennene følge opp de enkelte kommunene og bistå med å utarbeide individuell plan.
- Sosial- og helsedirektoratet utarbeider rapporteringsopplegg for å få bedre kunnskap om situasjonen for personer som ønsker et annet tilbud.

## **4.4 Helsedepartementet**

### **Skyss av helsepersonell**

Regjeringen foreslo i statsbudsjettet for 2004 endringer i ansvaret for skyss av helsepersonell og syketransport. Endringen innebærer at de regionale helseforetakene får ansvar for syketransporten, mens kommunene får ansvar for skyss av helsepersonell innenfor

kommunesektoren og de regionale helseforetakene får ansvar for skyss av helsepersonell innenfor spesialisthelsetjenesten.

Helsedepartementet arbeider med å kvalitetssikre de tallene som ble lagt til grunn for overføringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2004. Kommunal- og regionaldepartementet vil på bakgrunn av denne kvalitetssikringen orientere om saken i Kommuneproposisjonen for 2005.

*KS-merknad:*

Utgiftene til skyss av helsepersonell er svært ulikt fordelt mellom kommunene og endringene kan synes urimelig store for enkelte kommuner med særlig høye utgifter til båtskyss. KS mener disse få enkeltkommunene gjennom skjønnsmidler må sikres en mulighet til å opprettholde tilbudet etter innføring av finansieringssystemet.

*(KS-merknad slutt)*

### **Samhandling mellom tjenestenivåene - arbeidsgruppe**

Helseministeren og sosialministeren oppnevnte fredag 17. oktober 2004 et utvalg som skal utrede bedre samhandling og samarbeid mellom 1. og 2.linjetjenesten.

Det er etablert en arbeidsgruppe der KS, SOS og HD deltar. Arbeidsgruppen hadde et forberedende møte fredag 19. mars for å drøfte arbeidet i gruppen.

### **Interkommunalt legevaktsamarbeid**

Regjeringen vil komme tilbake til saken og spørsmålet om kompensasjon av merutgifter i Revidert nasjonalbudsjett 2004.

*KS-merknad:*

I romertallsvedtaket fra Stortinget i 15. juni 2003 (Innst. S nr. 260 (2003-2004) heter det: *Stortinget ber Regjeringen utarbeide et opplegg som gir de kommuner som inngår legevakt-samarbeid, full kompensasjon for merutgifter ved slike ordninger. Disse merutgiftene dekkes ved å benytte deler av det Rikstrygdeverket sparer på slike legevaktsamarbeidsordninger.*

Formålet med vedtaket var å bedre legerekutteringen ved å lette vaktbelastningen som mange distriktskommuner har gjennom et legevaktsamarbeid. Det vises til positive erfaringer med legevaktsamarbeidet i Namdalen og at dette bør bli mønsteret for andre kommuner og regioner. Det ble trukket fram at ordningen medførte innsparing for folketrygden, men merkostnader for kommunen og at dette var urimelig.

I statsbudsjettet for 2004 fremgår det at regjeringen tar sikte på å komme tilbake til spørsmålet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2004. Det vises i denne sammenheng til foreløpig rapport fra SINTEF Unimed vedr. økonomiske konsekvenser for interkommunal legevakt og rapport fra SSB om offentlige utgifter til allmennlegetjenesten, herunder legevakt.

SINTEF's rapport "Økonomiske konsekvenser av interkommunal legevakt" konkluderer med at kommuner som innfører interkommunal legevaktsordning har 10-40 kr. høyere utgifter pr. innbygger til legevaktstjenesten enn kommuner som ikke har en interkommunal ordning.

KS forutsetter at dette følges opp i revidert budsjett.

*(KS-merknad slutt)*

## **4.5 Utdannings- og forskningsdepartementet**

### **Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring**

Utdannings- og forskningsdepartementet igangsatte januar 2003 et prosjekt i regi av VOX - Voksenopplæringscenteret og Læringssenteret med sikte på å øke kunnskapen om voksnes bruk av retten til grunnskole og videregående opplæring. Gjennom prosjektet ønsker man å se nærmere på hvordan de voksne får informasjon om sine rettigheter og hvilken tilgang de har til opplæring. Prosjektet er forventet avsluttet januar 2005.

Det foreligger nå en rapport om befolkningens kjennskap til rettighetene generelt og en rapport basert på informasjon fra fylkeskommunene om bruken av retten til videregående opplæring.

Rapporten "Men hvor skal vi henvende oss?" viser at kjennskapen til retten til grunnskole og videregående opplæring og realkompetansevurdering er dårligst hos voksne med lavest fullført utdanning. Halvparten av arbeidsledige, trygdede eller på attføring har liten eller ingen kjennskap til retten. Mange er usikre på hvor man kan henvende seg for å få informasjon om rettigheter, realkompetansevurdering og opplæringstilbud.

Rapporten «Tallene vi søker - kunnskapen vi får» viser at voksnes deltakelse har holdt seg stabil og er svakt økende siden retten trådte i kraft august 2000. Vel 21 000 voksne i Norge bruker nå sin rett til å ta videregående opplæring. I overkant av 75 pst. av deltakerne går i individuelt tilrettelagt tilbud, den såkalte voksenopplæringsveien, mens 16 pst. er deltakere i ordinære klasser. Resten deltar i tilbud hos andre studieforbund, men hvor fylkeskommunen har det formelle ansvaret for opplæringen.

Tallene viser at fylkeskommunene gjennomgående arbeider målrettet med å sikre voksne rett til videregående opplæring. Det synes imidlertid å ligge store utfordringer i å utvikle strukturer og modeller som sikrer voksne et individuelt tilrettelagt tilbud basert på gjennomført realkompetansevurdering. Samtidig synes fylkeskommunene å ha lav oppmerksomhet om å skaffe sikker informasjon om opplæringsbehovet i den voksne befolkningen. Det var i desember 2003 registrert 1424 voksne søkere som ventet på å få et tilbud om videregående opplæring

### **Flere timer på småskoletrinnet**

Det er etablert kontakt mellom UFD og KS med sikte på å gå igjennom departementets beregninger av kommunenes merkostnader ved timetallsutvidelsen på barnetrinnet. Første møte mellom UFD og KS var 23. april.

### **Nedgang i rekruttering av lærlinger til offentlig sektor**

Utdannings- og forskningsdepartementet har besluttet å sette ned en arbeidsgruppe til å gjennomgå opplæringslovens bestemmelser om fag- og yrkesopplæringen. Arbeidsgruppen vil bestå av representanter fra partene i arbeidslivet, herunder KS, og vil blant annet kunne gå igjennom bestemmelsene som regulerer finansieringsordningene knyttet til læreplasser.



## 4.6 Landbruksdepartementet

### Landbruk Pluss

Kommunene er den sentrale aktøren for utvikling av framtidens distrikts-Norge. Nøkkelen ligger i en tettere kopling mellom landbrukspolitikken og annen nærings-, ressurs- og miljøpolitikk. De nye strategiene i landbrukspolitikken er det som Landbruksdepartementet kaller Landbruk Pluss.

Norsk jord- og skogbruk står overfor en betydelig omstilling. Internasjonalt øker presset for mer frihandel, forbrukerne ønsker kvalitet og lavere matpriser og behovet for ytterligere effektivisering og nye inntektsmuligheter krever nye mål for mat- og landbrukspolitikken.

Regjeringen arbeider for å opprettholde et desentralisert landbruk med variert bruksstruktur, der importvernet sikrer norsk landbruksproduksjon på viktige områder. Målet er å utvikle mer robuste og framtidsrettede bruk som kan sikre bedre inntjeningsmuligheter for de som fullt ut vil leve av gårdsdriften. Samtidig skal innsatsen også økes for å skape alternative sysselsettings- og inntektsmuligheter på gårdsbruk der jord- og skogbruket har fått redusert betydning. På disse brukene blir det viktig å legge til rette for produksjon av nye tjenester og produkter som markedet vil ha. Dette krever også en gjennomgang av eiendomspolitikken slik at nye krefter kan engasjere seg innen landbruket, eller slik at de som ønsker det kan kjøpe landbrukseiendommer som ikke er i aktiv bruk. Målene med Landbruk Pluss er:

- Levende bygder med gode og moderne bo- og levevilkår.
- Markedsrettet produksjon av varer og tjenester.
- Økt demokratisering og overføring av myndighet til regionalt og lokalt nivå innen jord- og skogbrukspolitikken.

Skal Landbruk Pluss lykkes, er det behov for endring, og kommunene må få et sterkere grep om politikken. Det blir derfor viktig å legge til rette for en lokalt tilpasset politikk for bosetting og næringsutvikling. Det vil bli satt i gang forsøksregioner og lokale prosjekter som grunnlag for utviklingen av nye strategier innen landbrukspolitikken. LD og KS har inngått to års samarbeidsavtale vedr. oppfølgingen av kommunesatsingen som en del av Landbruk pluss.



## Vedlegg 1 (KS)

### KS` politiske prioriteringer til det andre konsultasjonsmøtet 19. april 2004

- Behovet for en langsiktig plan/tiltak for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien er større en noensinne. KS vil fortsette arbeidet med dette mot Stortinget dersom regjeringen avviser forslagene.
- Barnehageloven må endres slik at kommunene får anledning til å påvirke tilbudet. Kommunene bør eksempelvis ikke risikerer å måtte legge ned egne barnehager på bekostning av private barnehager ved full dekningsgrad. KS forutsetter at videre innfasing av likeverdig behandling med eventuelle høyere utgifter i private barnehager kompenseres fullt ut av staten.
- Opptrappingsplanen for psykisk helse gir besparelser for spesialisthelsetjenesten som øker utgiftene i kommunene. Kommunesektoren må derfor prioriteres i resterende planperiode. Planen gir behov for flere og bedre finansierte boliger.
- Introduksjonsprogrammet for flyktninger er ikke fullfinansiert slik forutsetningen var. KS og staten må i fellesskap vurdere kostnadene for å sikre at programmet blir vellykket. Kommunenes utgifter til undervisning av voksne innvandrere i norsk med samfunnsfag må finansieres gjennom voksenopplæringstilskuddet i tråd med Beregningsutvalgets kostnadsvurderinger.
- Kompensasjonsordningen for merverdiavgift må gjennomføres på en fleksibel måte. KS ber om at kommunene får lengre frist i forhold til foreldelse av kompensasjonskrav. Enkeltkommuner som kommer spesielt uheldig ut i forhold til trekk i rammetilskudd bør kompenseres gjennom skjønntilskudd.
- Rentekompensasjon for investering i skoleanlegg er en ordning som bør forbedres. KS mener at investeringsrammen må settes til minst 3 mrd. kr. i 2005. Også kommuner som er under spesiell kontroll av fylkesmannen må få sin del av tilskuddet.

*Frp ønsker 1. og 2. setning i kulepunkt 2 strøket.*