

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN**MATERIALE FRA
1. KONSULTASJONSMØTE 25.02.2005**

1. Konsultasjonsmøtet.....	2
1.1 Forbedringer av administrativt for- og etterarbeid.....	2
2. Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?.....	3
2.1 Sammendrag av notat fra TBU.....	3
3. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.....	4
3.1 Sammendrag av notat fra TBU.....	4
4. Innspill fra KS.....	6
4.1 Veksten i de frie inntektene for kommuner og fylkeskommuner.....	6
4.2 Ekstra vedlikeholdsløft for kommunene.....	7
4.3 Finansiering av tiltak mellom 1. og 2.-linje i helsetjenesten (Wisløff-utvalget).....	7
4.4 Oppfølging av tilsynsutvalget.....	7
4.5 Rammefinansieringsforsøkene.....	8

Vedlegg:

1) Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen? – Notat fra TBU.....	9
2) Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren – Notat fra TBU.....	18
3) KS' budsjettundersøkelse 2005.....	22
4) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2005.....	23

1. Konsultasjonsmøtet

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

Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun KRD, FIN, og KS på møtet.

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

1.1 Forbedringer av administrativt for- og etterarbeid

Etter en gjennomgang av konsultasjonsåret 2004, har partene på administrativt nivå kommet fram til følgende endringer i det administrative for- og etterarbeidet i forbindelse med konsultasjonsmøtene:

- Referat og omforent materiale skal publiseres i løpet av én uke etter at konsultasjonsmøtene er avholdt.
- De administrative forberedelsesmøtene starter på tidligere tidspunkt i forhold til selve konsultasjonsmøtene, enn tidligere.
- Partene er enige om å arbeide for at omfanget av materialet skal kortes ned.

2. Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har til 1. konsultasjonsmøtet mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2006 fått i oppdrag å utarbeide et notat om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter. Notatet er gjengitt i sin helhet i vedlegg 1.

2.1 Sammendrag av notat fra TBU

Forventet befolkningsutvikling antas å medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på *om lag 1,3 mrd. kroner* i 2006, tilsvarende 0,7 pst. av utgiftene.

For 2005 beregnet TBU merutgiftene til knapt 1,4 mrd. kroner i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte i fjor. På grunn av endringer i datagrunnlag og definisjoner er beregningene for 2005 og 2006 ikke direkte sammenliknbare. Disse endringene gir imidlertid forholdsvis små utslag på beregningsresultatene.

Konsekvensene av den demografiske utviklingen slår ulikt ut for kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i 2006. Kommunenes utgifter øker med om lag 400 mill. kroner (0,2 pst.) mens fylkeskommunenes utgifter øker med om lag 900 mill. kroner (2,8 pst.). Årsaken til at veksten er relativt sterkere for fylkeskommunene enn for kommunene knytter seg til 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 1,3 mrd. kroner i 2006 ned mot 0 i årene 2009-2010.

Fylkeskommunene vil få en relativt sett større utgiftsøkning i årene framover som følge av demografien enn kommunene. Dette skyldes sterk vekst i antall 16-18-åringer. For kommunene innebærer færre grunnskoleelever, utflating av veksten i antall 80-89-åringer og sterk økning i antall 90-åringer og over, samlet sett at de årlige merutgiftene avtar fram til 2010.

I perioden fra 2010 til 2020 anslås utgiftene knyttet til demografi igjen å vokse. I gjennomsnitt vil de årlige merutgiftene være i størrelsesorden 500-600 mill. kroner, tilsvarende 0,2-0,3 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 presiserer at beregningene må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar. Det understrekes at det i beregningene ikke er tatt hensyn til politiske målsettinger knyttet til videre utbygging av tjenestetilbudet i sektoren. Eksempelvis tas det i beregningene ikke hensyn til barnehageforliket i Stortinget, som innebærer en betydelig utbygging av barnehagetilbudet og lavere foreldrebetaling.

3. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2006, fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets tre første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2004 og bygger på tilgjengelig informasjon per 18. februar 2005. Alle tall for 2004 er anslag som er beheftet med usikkerhet. Avslutningsvis gir utvalget sin forståelse og fortolkning av situasjonen.

3.1 Sammendrag av notat fra TBU

Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren på mål for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.

For kommunesektoren som helhet har netto driftsresultat ligget på et relativt lavt nivå siden 1998. Netto driftsresultat har i gjennomsnitt utgjort vel 1 prosent av inntektene i perioden 1998-2003. Dette er et klart lavere nivå enn gjennomsnittet for 1990-tallet, som var om lag 3 prosent av inntektene.

Fram til 2001 var det særlig fylkeskommunene som hadde svake driftsresultater. De svake driftsresultatene hadde blant annet sammenheng med store budsjettoverskridelser i sykehusene. Fylkeskommunenes netto driftsresultater ble vesentlig forbedret i 2002 og 2003. For kommunene har utviklingen vært motsatt, med særlig svake driftsresultater i 2002 og 2003.

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Den lave realinntektsveksten i 2002 hadde sammenheng med økte pensjonskostnader, og i 2003 med nedjustering av skatteanslagene. Moderat vekst i utførte timeverk i kommunesektoren de siste årene har bidratt til å begrense svekkelsen av netto driftsresultat som følge av inntektssvikt.

Foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå indikerer at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet øker til henimot 1 prosent i 2004. Fylkeskommunene ser ut til å få en kraftig forbedring av netto driftsresultat (til 3,7 prosent), mens kommunene (inkl. Oslo) ligger an til å få et netto driftsresultat på om lag samme nivå som i 2003 (0,4 prosent). Utviklingen i fylkeskommunene kan ha sammenheng med at tiltak som er iverksatt for å gjenopprette den økonomiske balansen, nå har begynt å virke. Kompensasjonen for skattesvikten som ble gitt på slutten av året, kan også ha bidratt til å styrke resultatet.

Det understrekes at anslagene for 2004 er beheftet med usikkerhet. På grunn av sterk inntektsvekst (reelt 3,8 prosent) og utsikt til moderat sysselsettingsvekst i 2004, forventer utvalget at netto driftsresultat for kommunesektoren i 2004 kan bli noe høyere enn foreliggende anslag.

Utvalgets situasjonsforståelse

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

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Det høye underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren har sammenheng med svake driftsresultater og et høyt investeringsnivå.

Utviklingen i 2004 kjennetegnes ved høy inntektsvekst, moderat sysselsettingsvekst og lavere investeringsnivå. Dette bidrar til en viss styrking av netto driftsresultat, særlig for fylkeskommunene, og til en reduksjon i underskudd før lånetransaksjoner. Økningen i netto driftsresultat er noe lavere enn hva utvalget hadde forventet på bakgrunn av den sterke inntektsveksten i 2004.

I budsjettopplegget for inneværende år legges det opp til en reell vekst i kommunesektorens inntekter på om lag 3,5 milliarder kroner fra 2004 til 2005, tilsvarende vel 1½ prosent i forhold til anslag på inntekter i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Opplegget innebærer en reell inntektsvekst i 2005 på linje med gjennomsnittet for de siste 5 år. Det bør imidlertid understrekes at skatteanslagene for kommunesektoren er usikre fordi utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene utformes.

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

Utvalget har uttrykt bekymring for at netto driftsresultat gjennom flere år har ligget på et lavere nivå enn det som er forenelig med formuesbevaringsprinsippet. Selv om kommunesektoren ser ut til å få en viss styrking av netto driftsresultat i 2004, vil det også i årene framover være nødvendig å styrke den økonomiske balansen. Det er viktig at det både på sentralt og lokalt nivå legges til rette for effektiviserings- og omstillingstiltak som kan gjøre det lettere å håndtere den demografiske utviklingen og å gjennomføre nasjonale velferdsreformer innenfor de inntektsrammer det legges opp til.

4. Innspill fra KS

KS har i det følgende innspill som ønskes drøftet på det første konsultasjonsmøtet. Det er tatt hensyn til at det første møtet primært knytter seg til forhold av betydning for den kommunaløkonomiske rammen.

4.1 Veksten i de frie inntektene for kommuner og fylkeskommuner

KS argumenterte gjennom 2004 for at Regjeringen og Stortinget skulle gå inn på en langsiktig økonomisk plan for gjenoppretting av balansen i kommuneøkonomien. Det er fortsatt KS' vurdering at en langsiktig plan med gjensidige forpliktelser ville være den beste løsningen i forhold til å skape forutsigbarhet for kommunesektoren og for brukerne av velferdstjenestene i kommunene. En slik plan ville også virke motiverende for det politiske nivået i kommunene – den kan gi lokalpolitikere troen på at man kan gi innbyggerne tilfredsstillende tjenester uten at kommunens bygninger og andre formuesverdier forvitrer. At stadig flere kommuner kommer i ROBEK-registeret (p.t. 121 kommuner og 4 fylkeskommuner) understreker behovet for en slik plan.

En langsiktig plan har blitt avvist av Regjeringen, og heller ikke flertallet i Stortinget har så langt gått inn for en slik plan. Både Regjeringen og stortingsflertallet ser imidlertid behovet for en bedret økonomisk balanse i kommunesektoren, men uten at det legges konkrete budsjettmessige føringer for mer enn ett år.

KS vil derfor nå formulere krav til veksten i de frie inntektene for 2006, som i stor grad bygger på den logiske struktur som ligger i den økonomiske planen, men uten at det formuleres krav for senere år.

Nivå tall:	
Ubalanse:	4,8 mrd. kr.
For lavt vedlikehold	3,5 mrd. kr.
Årlig endring i utgifter:	
Demografisk utgiftspress	1,3 mrd. kr.
Statlige reformer – fullfinansiert	?
Innsparing ved effektivisering	-0,5 mrd. kr.
Innhenting i løpet av 2 år:	
Årlig opptrapping i frie inntekter	4,9 mrd. kr.
Innhenting i løpet av 3 år:	
Årlig opptrapping i frie inntekter	3,6 mrd. kr.

Oppdatert ift. TBUs anslag på netto driftsresultat i 2004 (jf. vedlegg 2)

KS ser det som nødvendig med ressurser tilsvarende behovet i henhold til en plan over 2-3 år. Dette ville innebære et betydelig skritt i retning av å gjenopprette økonomibalansen og forbedre vedlikeholdet i kommunesektoren (jf. punkt 2).

En utredning foretatt av Telemarksforskning påpeker at dagens kommuneregnskap i liten grad viser formuesbevaringen i sektoren. KS vil foreslå at det nedsettes en arbeidsgruppe mellom KS og KRD som vurderer omlegging av kommuneregnskapet, slik at netto driftsresultat påvirkes av avskrivninger i stedet for avdrag. Fordelen med

en slik omlegging kan være at det tas hensyn til kapitalkostnader uavhengig av finansiering.

4.2 Ekstra vedlikeholdsløft for kommunene

Eikeland-utvalget fastslår at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommunesektoren og foreslår endringer for å forbedre dette. Som et bidrag for å rette opp vedlikeholdsetterslepet foreslår utvalget en egen statlig finansieringspakke på 5 milliarder kroner over fem år. Flertallet har gått inn for at disse midlene gis som et øremerket tilskudd, mens et mindretall mener midlene bør gis som økt rammetilskudd. Høringen av NOU'en er gjennomført og regjeringen vil trolig komme tilbake til hvordan man ønsker å følge opp innspillene i statsbudsjettet for 2006.

Det må etter KS oppfatning være riktig å se vedlikeholdssatsingen i sammenheng med kravet om veksten i frie inntekter for 2006, i og med at det har et omfang som gjør at det må ses i sammenheng med Regjeringens makroopplegg på første budsjettkonferanse.

KS har på bakgrunn av utvalgsundersøkelse høsten 2003 i Nord-Trøndelag fremholdt at det er et samlet vedlikeholdsetterslep på rundt 40 mrd. kroner. Dette betyr årlig behov på 3,5 mrd. kroner dersom vedlikeholdsetterslep skal fjernes i løpet av 20 år. KS' budsjettundersøkelse for 2005 viser at nær 90% av kommunene skyver på nødvendig vedlikehold i 2005.

4.3 Finansiering av tiltak mellom 1. og 2.-linje i helsetjenesten (Wisløff-utvalget)

Wisløff-utvalget mener det er viktig å endre rammebetingelsene slik at kommunene og foretakene gis bedre muligheter for å etablere gode samarbeidstiltak. Utvalget mener dagens finansieringsordninger ikke understøtter samhandling på en god nok måte, og at det derfor er behov for en økonomisk stimulans for å få til nødvendige samarbeidstiltak. Utvalget foreslår at det bevilges 1 milliard til felles tiltak og at midlene kanaliseres gjennom kommunene. En forutsetning for bruken av midlene er at det inngått samarbeidsavtaler som viser hvordan midlene skal brukes.

KS mener det er grunn til å være positiv til dette forslaget, og at Regjeringen bør vurdere det på den første budsjettkonferansen.

Dagens situasjon er at det gjennomføres en ukompensert "reform", hvor helseforetakene gjennom å definere når pasienter er utskrivningsklare, påfører kommunene stadig større oppgaver. Liggetid på sykehus går ned, andel reinnleggelser øker og det etterspørres tjenester fra kommunene som ligger mellom tradisjonell 1. og 2. linje. Dette er bl.a. dokumentert i SINTEF-rapport av 2004. Kommunene har i dag valgt mellom å fremstå som ufølsomme overfor åpenbare behov for tjenester hos brukerne eller å gi tjenestene uten at det følger penger med.

4.4 Oppfølging av tilsynsutvalget

Høringsfristen for tilsynsutvalgets innstilling er gått ut og departementet arbeider med oppsummering av disse. Det er god grunn til å tro at kommunesektoren er rimelig samstemt i sin støtte til hovedkonklusjonene i denne NOUen. Skal en forenkling og

modernisering av tilsynsordningene finne sted gjenstår det betydelig arbeid. Det vil i første omgang dreie seg om endringer av Kommuneloven og en gjennomgang av særlovene. Det er antydning fra administrasjonen i departementet at det kan være aktuelt med en todeling av dette arbeidet. I så tilfelle vil regjeringen trolig fremme en ot.prp. for endring av kommuneloven høsten 2005 og etter behandling av denne i Stortinget iverksette en gjennomgang av særlovene. KS administrasjon er bekymret for at dette arbeidet vil bli svært tidkrevende. Med målsetting om å øke tempoet i reformarbeidet ville det trolig være mer hensiktsmessig å sette inn ressurser for å iverksette de administrative forberedelser både til endringer i Kommuneloven og særlovene parallelt. Dette arbeidet bør regjeringen kunne sette i gang allerede våren 2005.

4.5 Rammefinansieringsforsøkene

I forbindelse med avslutningen av rammefinansieringsforsøket og den evalueringen som departementet foretar, ber KS om at det tas initiativ til et møte hvor alle kommunene som deltok i forsøket er til stede. Det må være en målsetting å fange opp kommunenes ulike oppfatninger av forsøket utover de synspunkter og innspill som eventuelt vil berørt i forskningsrapporten.

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren 25. februar 2005 om statsbudsjettet 2006.

Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2006-budsjettet, fått i oppdrag å utarbeide et notat om hvordan den demografiske utviklingen kan anslås å påvirke kommunesektorens utgifter.

Notatet er disponert som følger:

I pkt. 1 gis det et sammendrag av beregningsresultatene. Pkt. 2 gjør rede for forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006. I pkt. 3 redegjøres det for metode og forutsetninger for beregning av mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen. I pkt. 4 presenteres resultater av beregningene, dvs. mer- og mindreutgifter knyttet til de ulike aldersgruppene og totalt for 2006. I pkt. 5 drøftes virkningen på kommunesektorens utgifter av demografiske endringer fram til 2020.

1. Sammendrag

Forventet befolkningsutvikling antas å medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på *om lag 1,3 mrd. kroner* i 2006, tilsvarende 0,7 pst. av utgiftene.

For 2005 beregnet TBU merutgiftene til knapt 1,4 mrd. kroner i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte i fjor. På grunn av endringer i datagrunnlag og definisjoner er beregningene for 2005 og 2006 ikke direkte sammenliknbare. Disse endringene gir imidlertid forholdsvis små utslag på beregningsresultatene.

Konsekvensene av den demografiske utviklingen slår ulikt ut for kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i 2006. Kommunenes utgifter øker med om lag 400 mill. kroner (0,2 pst.) mens fylkeskommunenes utgifter øker med om lag 900 mill. kroner (2,8 pst.). Årsaken til at veksten er relativt sterkere for fylkeskommunene enn for kommunene knytter seg til 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 1,3 mrd. kroner i 2006 ned mot 0 i årene 2009-2010.

Fylkeskommunene vil få en relativt sett større utgiftsøkning i årene framover som følge av demografien enn kommunene. Dette skyldes sterk vekst i antall 16-18-åringer. For kommunene innebærer færre grunnskoleelever, utflating av veksten i antall 80-89-åringer og sterk økning i antall 90-åringer og over, samlet sett at de årlige merutgiftene avtar fram til 2010.

I perioden fra 2010 til 2020 anslås utgiftene knyttet til demografi igjen å vokse. I gjennomsnitt vil de årlige merutgiftene være i størrelsesorden 500-600 mill. kroner, tilsvarende 0,2-0,3 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 presiserer at beregningene må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar. Det understrekes at det i beregningene ikke er tatt hensyn til politiske målsettinger knyttet til videre utbygging av tjenestetilbudet i sektoren. Eksempelvis tas det i beregningene ikke hensyn til barnehageforliket i Stortinget, som innebærer en betydelig utbygging av barnehagetilbudet og lavere foreldrebetaling.

2. Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006

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

Tabell 1 viser forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006, basert på befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er lagt til grunn SSBs befolkningsframskrivninger som tar utgangspunkt i registrert folkemengde per 1. januar 2002 (alternativ MMMM – middels nasjonal vekst).

Tabell 1 Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006

Aldersgruppe	Antall innbyggere 1. januar 2005	Andel av befolkningen (pst.)	Absolutt endring 2005-2006	Endring i pst. 2005-2006
0-5 år	346 687	7,5	-3 930	-1,1
6-15 år	620 727	13,5	855	0,1
16-18 år	172 299	3,7	6 620	3,8
19-66 år	2 863 460	62,2	20 281	0,7
67-79 år	390 466	8,5	-966	-0,2
80-89 år	182 120	4,0	390	0,2
90 år og over	29 621	0,6	936	3,2
Sum	4 605 380	100	24 186	0,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Befolkningsveksten fra 2005 til 2006 anslås å bli 0,5 pst. Det er betydelig variasjon mellom de ulike aldersgruppene. Flere 16-18-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter i videregående opplæring, mens færre 0-5-åringer isolert sett vil bidra til å redusere barnehageutgiftene. Nedgang i antall eldre i aldersgruppen 67-79 år, svak vekst i gruppen 80-89 år og sterk vekst i gruppen 90 år og over bidrar samlet sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten.

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. Utvalgets beregninger tar utgangspunkt i hvordan kommunesektorens utgifter fordeler seg på de ulike aldersgruppene. Med utgangspunkt i denne fordelingen beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og forventet endring i antall personer.

Endelig beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger på en del forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader i tjenesteproduksjonen. Dette innebærer eksempelvis at en økning i antall skolelever på 10 pst. antas å øke skoleutgiftene med 10 pst. En slik forutsetning vil ikke nødvendigvis være riktig i forhold til alle faktiske situasjoner. Dersom det skulle være ledig kapasitet og mulighet til å fylle opp eksisterende grupper, er det grunn til å anta at skoleutgiftene vil øke relativt mindre enn antall elever. Motsatt vil utgiftene kunne øke relativt mer enn antall elever, dersom gruppene i utgangspunktet er fulle.

Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad, uendret ressursinnsats per bruker og konstant produktivitet. Høyere dekningsgrad eller høyere ressursinnsats per bruker vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, men økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter. Innenfor barnehagesektoren har Stortinget vedtatt økt dekningsgrad, men de økte utgiftene som dette innebærer fanges som nevnt ovenfor ikke opp innenfor dette beregningsopplegget.

I beregningene tas det ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne. Slike endringer vil kunne ha betydning for behovet for tjenester, og dermed for kommunenes utgiftsbehov.

Beregningene forutsetter uendret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Eksempelvis vil beregningene ikke fange opp eventuelle endringer i behandlingstilbudet som måtte finne sted mellom primærhelsetjenesten (kommunenes ansvar) og spesialisthelsetjenesten (helseforetakenes ansvar).

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er i stor grad basert på kostnadsnøklene i inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter grunnskole, helse- og sosialsektoren, kommunal administrasjon og landbruk og miljøvern. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøklene utover alderskriteriene er tatt ut. Alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1. Disse forenklede kostnadsnøklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 2.

Tabell 2. Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Barnehager
0-5 år	0,026	0,034	1,000
6-15 år	0,457	0,060	0,000
16-18 år	0,008	0,713	0,000
19-66 år	0,129	0,156	0,000
67-79 år	0,115	0,025	0,000
80-89 år	0,194	0,011	0,000
90 år og over	0,071	0,002	0,000
Sum	1,000	1,000	1,000

Når aldersgruppen 0-5 år har en vekt på 0,026 så betyr det at 2,6 pst. av kommunenes utgifter til administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenester og landbruk og miljø kan knyttes til denne aldersgruppen.

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

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 144 mrd. kroner i 2005. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 32 mrd. kroner. Kommunenes brutto driftsutgifter til barnehager er anslått til 15 mrd. kroner i 2005. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2003 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2005 med anslått kostnadsvekst i kommunesektoren.

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

Tabell 3. Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester. Anslag 2005

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	144	0,754
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	32	0,168
Barnehager	15	0,079
Sum	191	1

4. Beregningsresultater - mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2006

Tabell 4 viser driftsutgiftene knyttet til de ulike aldersgruppene totalt og per innbygger. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgrupper framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og forventet endring i befolkningstallet. De forenklede kostnadsnøkklene for kommuner, fylkeskommuner og barnehager i tabell 2 er vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel. Andelen som driftsutgiftene til de enkelte sektorene utgjør er benyttet som vekter, jf. tabell 3.

*Tabell 4. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.
Endring fra 2005 til 2006*

	Kostnads- nøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,104	19,8	57 204	-3 930	-225
6-15 år	0,355	67,7	109 111	855	93
16-18 år	0,125	24,0	139 107	6 620	921
19-66 år	0,123	23,6	8 231	20 281	167
67-79 år	0,091	17,4	44 460	-966	-43
80-89 år	0,148	28,3	155 326	390	61
90 år og over	0,054	10,3	347 321	936	325
Sum	1,000	191	41 480	24 186	1 299

Basert på den metoden som er benyttet her, kan merutgiftene som følge av forventet økning i folketallet og endret befolknings sammensetning anslås til *om lag 1,3 mrd. kroner*, tilsvarende 0,7 pst. av utgiftene. Av dette anslås effekten av forventet økning i folketallet til om lag 1 mrd. kroner.

Mindreutgiftene for aldersgruppene som har nedgang i folketallet (dvs. gruppene 0-5 år og 67-79 år) summerer seg til om lag 270 mill. kroner. Merutgiftene for de øvrige aldersgruppene som har økning i folketallet (bl.a. barn og ungdom i skolealder og eldste eldre) summerer seg til om lag 1 570 mill. kroner. Dette gir netto merutgifter på om lag 1 300 mill. kroner.

En betydelig del av merutgiftene er knyttet til ungdom i alderen 16-18 år. Denne gruppen er i sterk vekst, og utgiftene per innbygger er høye knyttet til videregående opplæring. Beregningen av merutgifter for denne gruppen er basert på en gitt fordeling av elevene på hhv. allmennfaglig og yrkesfaglig studieretning. De yrkesfaglige studieretningene er mer kostbare enn de allmennfaglige. Eventuelle endringer i fordelingen av elevene på ulike studieretninger vil derfor kunne påvirke merutgiftene.

Merutgiftene for eldre over 67 år summerer seg til knapt 350 mill. kroner, og er i stor grad knyttet til aldersgruppen 90 år og over.

Det er viktig å minne om at beregningene bygger på forutsetninger om blant annet uendret ressursinnsats per bruker og konstant dekningsgrad i tjenestetilbudet, jf. pkt. 3. Dette innebærer at beregningene for de yngste barna – som viser mindreutgifter på 225 mill. kroner – ikke fanger opp at Stortinget har vedtatt en betydelig utbygging av barnehagetilbudet og lavere foreldrebetaling.

Beregnete merutgifter totalt for 2006 er vel 50 mill. kroner lavere enn anslått av TBU i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte i 2004. Hovedårsaken til dette avviket er endringer i datagrunnlag og definisjoner. Ved utgiftsberegningene i dette notatet er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for 2003, framskrevet til 2005. I 2004 var utgiftsberegningen basert på framskrivning av regnskapet for 2000. I definisjonen av brutto driftsutgifter i KOSTRA er fordelte utgifter, internsalg og sykelønnsrefusjon ikke medregnet. Tidligere inngikk disse utgiftene i beregningene, noe som bidro til å "blåse opp" det samlede utgiftsnivået. Tallene for 2006 er derfor ikke direkte sammenliknbare med tallene for 2005.

Når utgangspunktet for beregningene endres fra 2000 til 2003, innebærer dette også endringer i det relative forholdet mellom sektorene som inngår i kostnadsnøklerne. Dette skyldes endringer i utgiftssammensetningen mellom sektorene fra 2000 til 2003. Dette medfører noe høyere vekt i den samlede kostnadsnøkkel for barn og unge, og noe lavere vekt for eldre.

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

Tabell 4a. Kommunenes driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2005 til 2006.

	Kostnadsnøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,118	18,7	54 066	-3 930	-212
6-15 år	0,414	65,8	106 018	855	91
16-18 år	0,007	1,1	6 686	6 620	44
19-66 år	0,117	18,6	6 487	20 281	132
67-79 år	0,104	16,6	42 411	-966	-41
80-89 år	0,176	27,9	153 393	390	60
90 år og over	0,064	10,2	345 161	936	323
Sum	1,000	159	34 525	24 186	397

Tabell 4b. Fylkeskommunenes driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2005 til 2006.

	Kostnadsnøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,034	1,1	3 138	-3 930	-12
6-15 år	0,060	1,9	3 093	855	3
16-18 år	0,713	22,8	132 421	6 620	877
19-66 år	0,156	5,0	1 743	20 281	35
67-79 år	0,025	0,8	2 049	-966	-2
80-89 år	0,011	0,3	1 933	390	1
90 år og over	0,002	0,1	2 161	936	2
Sum	1,000	32	6 955	24 186	904

Anslått utgiftsvekst for *kommunene* er om lag 400 mill. kroner, tilsvarende 0,2 pst. av utgiftene. For *fylkeskommunene* anslås utgiftsveksten til om lag 900 mill. kroner, tilsvarende 2,8 pst. av utgiftene. Årsaken til at utgiftsveksten er betydelig sterkere for fylkeskommunene enn for kommunene, er sterk økning i antall 16-18-åringer. Videregående opplæring er den klart største tjenestesektoren innenfor fylkeskommunene.

De beregnede merutgiftene som det er redegjort for her, er knyttet til såkalte nasjonale velferdstjenester. Med nasjonale velferdstjenester menes barnehager og de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøklerne. For kommunene inngår administrasjon, barnehager, grunnskole, helse, pleie og omsorg, og landbruk og miljø. For fylkeskommunene inngår videregående skole, tannhelse og samferdsel.

Disse tjenestene fanger opp om lag 88 pst. av de samlede utgiftene i kommunesektoren.

Øvrige tjenester 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 om lag 1 430 mill. kroner dersom det tas utgangspunkt i den samlede oppgaveporteføljen. Dette er om lag 130 mill. kroner 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 2005 til 2020¹⁾

Aldersgruppe	Antall innb. 1. jan. 2005	Absolutt endring 2005-2020	Gjennomsnittlig årlig endring 2005-2010 (%)	Gjennomsnittlig årlig endring 2010-2015 (%)	Gjennomsnittlig årlig endring 2015-2020 (%)
0-5 år	346 687	-3 235	-0,8	-0,1	0,7
6-15 år	620 727	-48 240	-0,4	-0,8	-0,5
16-18 år	172 299	6 943	2,0	0,0	-1,1
19-66 år	2 863 460	218 256	0,8	0,4	0,3
67-79 år	390 466	194 425	0,6	4,3	3,3
80-89 år	182 120	-9 425	-0,4	-1,3	0,6
90 år og over	29 621	11 385	3,1	3,3	0,2
Sum	4 605 380	370 109	0,5	0,5	0,5

1) Samme framskrivingsalternativ som i tabell 1 er benyttet

Tabell 5 viser forventet vekst i antall innbyggere fram til 2020. Det framgår at befolkningen som helhet antas å øke med om lag 370 000 fra 2005 til 2020. Dette tilsvarer en vekst på 8 pst.

Tabellen viser også gjennomsnittlig årlig vekst i femårsperioder fram til 2020. Befolkningen totalt antas 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, mens antallet går nedover i siste del av perioden.

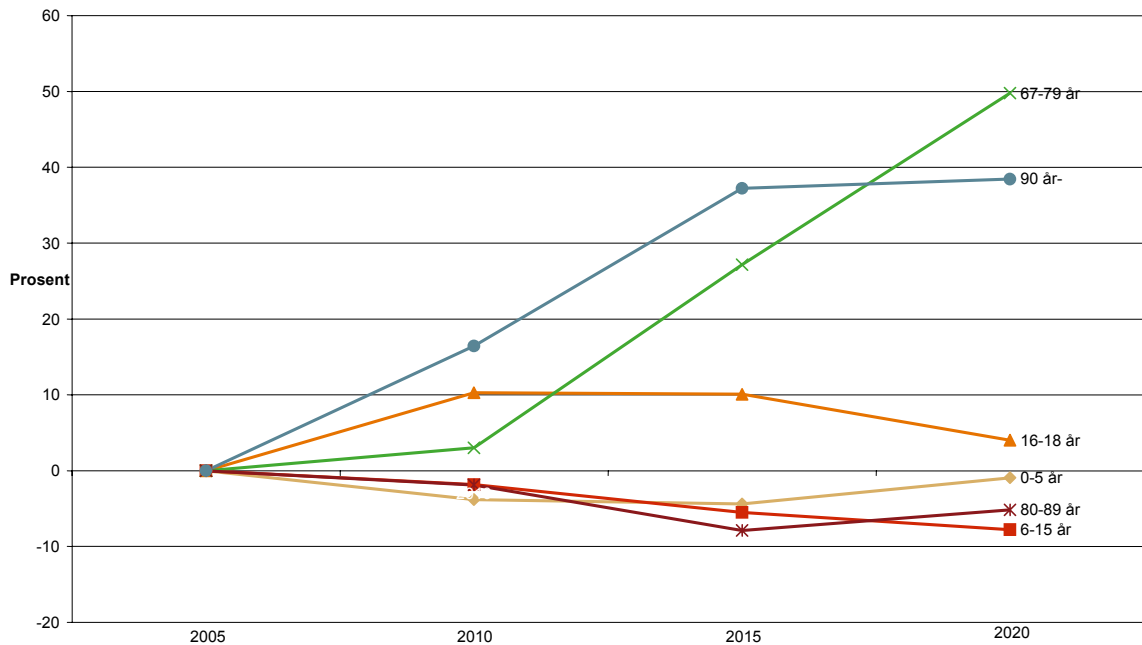
Tallet på de ”yngste eldre” (67-79 år) øker noe i første del av perioden, for senere i perioden å øke meget sterkt.

Antall 80-89-åringer avtar i første del av perioden, for deretter å øke noe mot slutten av perioden.

Tallet på 90-åringer og over øker sterkt første del av perioden, for deretter å flate ut.

Veksten i ulike aldersgrupper i perioden 2005-2020 er vist i figur 1.

Figur 1. Forventet demografisk utvikling 2005-2020. Prosent endring fra 2005



Figur 1 viser prosentvis endring for de yngste og eldste aldersgruppene fra 2005 til 2020. Det er store variasjoner mellom aldersgruppene. Antall 67-79-åring og antallet over 90 år antas å øke med hhv. 50 og knapt 40 pst. i perioden. På den andre siden antas antall barn under 16 år og antall 80-89-åring å være lavere i 2020 enn i 2005.

I tabell 6 vises utviklingen i mer- og mindreutgifter i perioden 2005-2020. Usikkerheten ved beregningene må understrekes. 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 uendret ressursinnsats per bruker og konstant dekningsgrad og produktivitet være mer usikre i et lengre tidsperspektiv. Det vil også være større usikkerhet knyttet til befolkningsframskrivingene i et lengre tidsperspektiv. Særlig vil det gjelde for de yngste aldersgruppene.

Tabell 6. Mer- og mindretgifter knyttet til aldersgrupper 2005-2020. Endring fra året før. Mill. kroner

	2005 ¹⁾	2006	2007	2008	2009	2010	2011-15 ²⁾	2016-20 ²⁾
0-5 år	-133	-225	-251	-138	-65	-75	-24	137
6-15 år	196	93	-105	-362	-463	-406	-498	-306
16-18 år	860	921	981	535	182	-157	-9	-290
19-66 år	190	167	168	186	213	187	91	84
67-79 år	-187	-43	28	138	76	325	839	785
80-89 år	260	61	15	-239	-178	-188	-340	153
90 år og over	199	325	313	474	358	222	427	25
Sum	1 385	1 299	1 149	594	122	-93	487	588
Pst. endr.	0,8	0,7	0,6	0,3	0,1	0,0	0,2	0,3

1) tallene for 2005 er ikke direkte sammenliknbare med seinere år, jf. omtale i pkt. 4

2) årlig gjennomsnittlige endring i perioden

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

I perioden fra 2010 til 2020 vil utgiftene knyttet til demografi vokse. I gjennomsnitt antas de årlige merutgiftene å være i størrelsesorden 500-600 mill. kroner, tilsvarende 0,2-0,3 pst. av utgiftene. Det er i særlig grad utgifter knyttet til aldersgruppen 67-79 år som øker sterkt. Dette gjenspeiler de store etterkrigskullene som i dette tiåret kommer opp i denne aldersgruppen. Nedgang i elevtallet i grunnskolen og videregående opplæring trekker i motsatt retning. I denne perioden vil fylkeskommunene få en avlastning i de demografirelaterte utgiftene, mens kommunene vil oppleve en forholdsvis sterkt økning.

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren 25. februar 2005 om statsbudsjettet 2006.

DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN I KOMMUNESEKTOREN

1. Innledning

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2006, fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets tre første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2004 og bygger på tilgjengelig informasjon per 18. februar 2005. Alle tall for 2004 er anslag som er beheftet med usikkerhet. Avslutningsvis gir utvalget sin forståelse og fortolkning av situasjonen.

2. Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren på mål for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 1998-2004 er vist i tabell 1.

For kommunesektoren som helhet har netto driftsresultat ligget på et relativt lavt nivå siden 1998. Netto driftsresultat har i gjennomsnitt utgjort vel 1 prosent av inntektene i perioden 1998-2003. Dette er et klart lavere nivå enn gjennomsnittet for 1990-tallet, som var om lag 3 prosent av inntektene.

Fram til 2001 var det særlig fylkeskommunene som hadde svake driftsresultater, og i årene 1999-2001 hadde fylkeskommunene samlet sett negative netto driftsresultater. De svake driftsresultatene hadde blant annet sammenheng med store budsjettoverskridelser i sykehusene. Fylkeskommunenes netto driftsresultater ble vesentlig forbedret i 2002 og 2003. For kommunene har utviklingen vært motsatt, med særlig svake driftsresultater i 2002 og 2003.

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Den lave realinntektsveksten i 2002 hadde blant annet sammenheng med økte pensjonskostnader, selv om dette i noen grad ble kompensert gjennom økte bevilgninger i Revidert nasjonalbudsjett 2002. I 2003 hadde den lave realinntektsveksten sammenheng med nedjustering av skatteanslagene. Moderat vekst i utførte timeverk i kommunesektoren de siste årene har bidratt til å begrense svekkelsen av netto driftsresultat som følge av inntektssvikt.

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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kommunesektoren							
Brutto driftsresultat	5,2	3,8	4,1	3,8	3,2	2,5	3,0
Netto driftsresultat	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	0,9
Kommunene (inkl Oslo)							
Brutto driftsresultat	5,9	4,4	4,7	5,1	3,4	2,7	2,7
Netto driftsresultat	2,6	1,7	2,5	2,0	0,5	0,5	0,4
Fylkeskommunene (ekskl Oslo)							
Brutto driftsresultat	3,6	2,4	2,7	1,0	2,1	1,8	5,2
Netto driftsresultat	0,4	-0,7	-0,2	-1,8	0,9	1,1	3,7

I sin rapport fra desember 2004 signaliserte utvalget at det forventet en viss styrking av netto driftsresultat i 2004, blant annet på grunn av høy inntektsvekst. Foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå, basert på informasjon fra 223 kommuner og samtlige fylkeskommuner, indikerer at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet øker til henimot 1 prosent i 2004.¹ Fylkeskommunene ser ut til å få en kraftig forbedring av netto driftsresultat (til 3,7 prosent), mens kommunene ligger an til å få et netto driftsresultat på om lag samme nivå som i 2003. Utviklingen i fylkeskommunene kan ha sammenheng med at tiltak som er iverksatt for å gjenopprette den økonomiske balansen nå har begynt å virke. Kompensasjonen for skattesvikten som ble gitt på slutten av året, kan også ha bidratt til å styrke resultatet.

For sektoren som helhet ser styrkingen av netto driftsresultat i 2004 ut til å bli noe svakere enn hva utvalget forventet i desember, mens økningen for fylkeskommunene er betydelig sterkere enn forventet. Det bør understrekes at anslagene for 2004 er beheftet med usikkerhet. På grunn av sterk inntektsvekst og utsikt til moderat sysselsettingsvekst i 2004, forventer utvalget at netto driftsresultat for kommunesektoren i 2004 kan bli noe høyere enn det som følger av foreløpige tall, presentert i tabell 1.

3. Utviklingen i inntekt, aktivitet, underskudd og gjeld

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekt, aktivitet, gjeld og underskudd i kommunesektoren i perioden 1998-2004. Tallene er basert på utvalgets rapport fra desember 2004 og tall for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter som Statistisk sentralbyrå publiserte den 18. februar 2005.

I perioden 1998-2004 hadde kommunesektoren en gjennomsnittlig realinntektsvekst på 1,5 prosent per år etter at det er korrigert for oppgaveendringer, men hvor endringer i befolkning og alderssammensetning er holdt utenom. I årene 1998-1999 var aktivitetsveksten klart høyere enn inntektsveksten, og tilnærmet balanse mellom inntekter og utgifter på midten av 1990-tallet ble snudd til betydelige underskudd før lånetransaksjoner. I 2003 ble underskuddet nærmere 16 milliarder kroner, tilsvarende om lag 7 prosent av inntektene. Underskuddene har hatt sammenheng med en klar

¹ Anslagene er basert på akkumulerte foreløpige regnskaper for 4. kvartal. De større kommunene er godt representert, mens små kommuner og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert.

svekkelse av driftsresultatet (se del 2) og et høyt investeringsnivå knyttet til reformer og satsinger innen grunnskole, eldreomsorg og helsesektoren.

Tabell 2: Utviklingen i kommuneøkonomien 1998-2004¹⁾

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	0,3	1,7	2,1	1,9	0,2	0,5	3,8
Deflator, vekst (%)	5,4	3,5	4,6	6,2	4,2	3,8	2,7
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) ³⁾	2,6	3,1	-0,9	2,9	1,3	2,0	-0,1
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	2,4	1,7	-0,4	0,3	0,2	-0,2	0,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	2,1	6,7	-8,0	8,8	4,8	9,2	-6,0
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,9	12,0	10,7	10,9	11,7	12,3	11,4
Oversk. før lånetransaksjoner, milliarder kroner	-6,2	-9,8	-5,5	-8,7	-14,6	-15,9	-11,6
Oversk. før lånetransaksjoner, andel av innt. (%)	-3,1	-4,6	-2,4	-3,5	-7,0	-7,1	-5,1
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	28,8	30,3	29,1	29,7	26,0	32,8	-
Netto driftsresultat, andel av inntekter (%)	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	0,9
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%)	72,2	70,1	69,8	69,7	75,2	74,4	72,4
Frie inntekter, realvekst (%) ⁴⁾	-0,6	-0,1	0,8	1,7	-0,9	-0,5	3,8

1) Oppdaterte tall for 2002 og 2003. Anslag for 2004.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveendringer.

3) Korrigert for oppgaveendringer.

4) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

I utvalgets rapport fra desember 2004 ble det anslått at underskudd før lånetransaksjoner ville bli redusert fra nærmere 16 milliarder kroner i 2003 til i underkant av 10 milliarder kroner i 2004. I forhold til desember-rapporten er underskuddet for 2004 nå oppjustert til 11,6 milliarder kroner. Det ser likevel ut til å bli en reduksjon i underskuddet i forhold til 2003. Reduksjonen har sammenheng med høy inntektsvekst, moderat sysselsettingsvekst og lavere investeringsnivå.

4. Nærmere om utviklingen i de enkelte inntektsartene

Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. I perioden 1998-2001 var veksten i frie inntekter svakere enn veksten i samlede inntekter, og målt som andel av samlede inntekter ble de frie inntektene redusert med 2,5 prosentpoeng. Økningen i andelen frie inntekter i 2002 må ses i sammenheng med statens overtakelse av sykehusene.

I 2003 og 2004 har andelen frie inntekter igjen blitt redusert. I 2004 har dette sammenheng med kraftig vekst i øremerkede tilskudd til barnehager og psykiatri, samt at det er etablert et nytt øremerket tilskudd til finansiering av særlig ressurskrevende brukere. Også håndteringen av momskompensasjonsordningen bidrar til at andelen frie inntekter går ned.

5. Utvalgets situasjonsforståelse

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

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Moderat sysselsettingsvekst har imidlertid bidratt til å begrense svekkelsen av netto driftsresultat som følge av inntektssvikt. Det høye underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren har sammenheng med svake driftsresultater og et høyt investeringsnivå.

Utviklingen i 2004 kjennetegnes ved høy inntektsvekst, moderat sysselsettingsvekst og lavere investeringsnivå. Dette bidrar til en viss styrking av netto driftsresultat, særlig for fylkeskommunene, og til en reduksjon i underskudd før lånetransaksjoner. Økningen i netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet er noe svakere enn det utvalget så for seg i desember med bakgrunn i den sterke inntektsveksten i 2004.

Det vedtatte budsjettopplegget for inneværende år innebærer en reell vekst i kommunesektorens inntekter på om lag 3,5 milliarder kroner fra 2004 til 2005, tilsvarende vel 1½ prosent, regnet i forhold til anslag på inntekter i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Opplegget innebærer en reell inntektsvekst i 2005 på linje med gjennomsnittet for de siste 5 år. Det bør imidlertid understrekes at skatteanslagene for kommunesektoren er usikre fordi utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene utformes.

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

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for mål på økonomisk balanse i kommunesektoren, og har uttrykt bekymring for at netto driftsresultat gjennom flere år har ligget på et lavere nivå enn det som er forenelig med formuesbevaringsprinsippet. Selv om kommunesektoren ser ut til å få en viss styrking av netto driftsresultat i 2004, vil det også i årene framover være nødvendig å styrke den økonomiske balansen. Det er viktig at det både på sentralt og lokalt nivå legges til rette for effektiviserings- og omstillingstiltak som kan gjøre det lettere å håndtere den demografiske utviklingen og å gjennomføre nasjonale velferdsreformer innenfor de inntektsrammer det legges opp til.

Vedlegg 3

BUDSJETTUNDERSØKELSE 2005

Antall kommuner: 164

Andel befolkningsgrunnlag: 48 %

Prioriteringer i budsjettet for 2005 sammenlignet med 2004

	Utvide tilbudet	Opprettholde tilbudet	Skjære ned på tilbudet	Ubesvart	Totalt	Besvart
Undervisning						
Grunnskole	5	69	89	1	164	163
Barnehager	42	87	35	0	164	164
Skolefritidsordningen	2	126	33	3	164	161
Helse, sosial, pleie og omsorg						
Kommunehelsetjenesten	6	123	32	3	164	161
Psykisk helsevern	87	71	3	3	164	161
Barnevern	21	128	11	4	164	160
Eldreomsorg	14	73	75	2	164	162
Funksjonshemmede	18	107	38	1	164	163
Kulturformål	21	76	55	12	164	152
	Høyere	Om lag uendret	Lavere			
Vedlikeholdsutgifter	21	87	56	0	164	164

(I pst.)	Utvide tilbudet	Opprettholde tilbudet	Skjære ned på tilbudet	Sum
Undervisning				
Grunnskole	3 %	42 %	55 %	100 %
Barnehager	26 %	53 %	21 %	100 %
Skolefritidsordningen	1 %	78 %	20 %	100 %
Helse, sosial, pleie og omsorg				
Kommunehelsetjenesten	4 %	76 %	20 %	100 %
Psykisk helsevern	54 %	44 %	2 %	100 %
Barnevern	13 %	80 %	7 %	100 %
Eldreomsorg	9 %	45 %	46 %	100 %
Funksjonshemmede	11 %	66 %	23 %	100 %
Kulturformål	14 %	50 %	36 %	100 %
	Høyere	Om lag uendret	Lavere	
Vedlikeholdsutgifter	13 %	53 %	34 %	100 %

Innebærer kommunens økonomiske situasjon at kommunen må skyve på nødvendig vedlikehold?

Ja	Nei	Ubesvart
143	20	1
88 %	12 %	

Vedlegg 4

Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2005

Tabellen gir en oversikt over saker det kan være aktuelt å omtale i løpet av konsultasjonsåret 2005. Oversikten revideres fortløpende av sekretariatet for konsultasjonsordningen og vurderingen av sakene er derfor foreløpig.

Sak	Tidligere behandlet	Videre behandl.	Kategori*	Ansvarlig
Eiendomsskatt - Oppfølging av St.meld. nr. 29 (2003-2004) <i>Om Skattereform</i>		3./4. møte?	P	FIN
Skatteoppkreving - Oppfølging av Skatteoppkrevingsutvalget		2./3. møte?	P	FIN
Pensjonsmeldingen - Oppfølging av Pensjonsmeldingen		3./4. møte?	P	FIN ASD
Asylmottak for personer med psykiske problemer – UDI skal i løpet av første halvår -05 besørge at det opprettes asylmottak for personer med psykiske problemer		2./3. møte?	O/P	KRD
Momskompensasjon	2004	2./3. møte?	P	KRD
Ny ordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere		?		KRD
Introduksjonsordningen – to endringer vedtatt i introduksjonsloven		?		KRD
Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR) – etablering av NIR 1. september 2005		?		KRD
Bosetting – evaluering av bosetningsordningen for flyktninger og status for bosetning gav flyktninger		?		KRD
Hjemfall		?		OED KS
Nødnett	3. og 4. møte 2004	?		JD KS
Barnehage – ferdigstillelse av samarbeidsavtale ifm. barnehagereformen		2./3. møte		BFD KS
Krisetiltak – finansieringen av krise- og incestsenter		2. møte		BFD
Barnevern – utarbeide samarbeidsavtale på barnevernsområdet		2./3. møte		BFD KS
Handlingsplan for modernisering – om utfordringer for stat og kommune		2./3. møte	O	MOD
Supplerende støtte for innvandrere uten rett til pensjon		?		ASD
Funksjonshemmedes representasjon i kommunale organer		?		ASD
Forslag til ny NAV-reform		?		ASD
Tiltaksplan mot fattigdom		?		ASD
Utvikling og bruk av leirskoletilbudet - Stortinget bedt Regjeringen rapportere om utvikling og bruk av leirskoletilbudet våren		2. møte	O	UFD

Sak	Tidligere behandlet	Videre behandl.	Kategori*	Ansvarlig
2005 i kommuneproposisjonen for 2006				
Skolebygg - Stortinget har bedt Regjeringen i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2006 orientere om status og videre planer for byggvedlikehold for å sikre læringsmiljø for elevene i tråd med opplæringslovens § 9a.		2. møte. Må sees i sammenheng med oppf. av eiendomsutvalget	O	UFD KRD
Vurdering og finansiering av landslinjer – RNB: Stortinget har bedt om at en vurdering av organisering og finansiering av de skoler og linjer som omfattes av landslinjeordningen, blir forelagt Stortinget på egnet måte før behandling av RNB våren 2005		2. møte	O	UFD
Kunnskapsløftet – orientering om status		2. møte	O	UFD
Læremidler – orientering om status		2. møte	O	UFD
Kostnader ved gjennomføring av nasjonale prøver – orientering om status		2. møte	O	UFD
Stortingsmelding om fremtidige perspektiver for pleie- og omsorgssektoren – bl.a. avklaring vedr. valg av finansierings- og brukerbetalingsmodell	2. møte 2004	3. møte	P	HOD
Oppfølging av avtalen om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren	4. møte 2003 og 3 møte 2004	3. møte	O	HOD KS
Ressurskrevende brukere	2003	2. møte	O	HOD KS
Tiltak for å gi unge med nedsatt funksjonsevne et tilbud utenfor institusjon – samarbeidsgruppe med KS og Shdir	2003	2. møte	O	HOD KS
1. og 2.-linjetjenesten og oppfølging av Wisløffutvalgets utredning		2./3. møte	P	HOD KS
Rus – utfordringer for den kommunale delen av rustiltakene etter rudreformen		2. møte	O	HOD KS
Opptreningssplanen psykiatri – status for 2004		2./3. møte	O	HOD KS
Veterinærtjenester - Et utvalg har foreslått at kommunene bør få ansvaret for å iverksette nødvendige tiltak for å sikre tilgang på veterinærtjenester, herunder også ansvar for vaktordninger. I samråd med berørte parter tar LMD sikte på å gi en nærmere omtale av denne saken i k-prp. for 2006, med sikte på at ansvarsreformen settes i verk fra 2007	4. møte 2004	2./3. møte	O	LMD

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