NOTAT

Fra: Avd. kommuneøkonomi *24.11.2017*

Statsbudsjettavtale på Stortinget

Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti har inngått avtale om neste års statsbudsjett. Avtalen ser ut til å bety at rammetilskudd og øremerkede tilskudd til kommunesektoren (60 poster) innenfor kommuneopplegget øker med om lag 920 mill. kroner, fordelt med 350 mill. kroner i rammetilskudd og 570 mill. kroner i øremerkede tilskudd. I tillegg øker tilskudd utenfor kommuneopplegget (flyktninger og asylsøker) med om lag 100 mill. kroner kommuneopplegget.

Avtalen mellom partiene innebærer også endringer i skatteopplegget som må antas å ha betydning for kommunesektorens skatteinntekter. I budsjettavtalen er det imidlertid ikke anslag for hva dette utgjør, og nærmere informasjon vil trolig komme når budsjettinnstillingen fra Finanskomiteen på Stortinget er klar. I foregående år har rammetilskuddet til kommunene blitt justert tilsvarende, men med motsatt fortegn, og endringer i skatteopplegget har dermed ikke gitt utslag i kommunesektorens samlede inntekter.

Hvordan dette håndteres for 2018 vil avklares når komiteinnstillingen fra Finanskomiteen (evnt. Kommunal- og forvaltningskomiteen) på Stortinget foreligger.

Rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner

Innbyggertilskuddet til kommunene øker med 254,8 mill. kroner i budsjettavtalen. Økningene i innbyggertilskuddet er gitt med begrunnelser/bruksanvisning, dvs. at Stortingsflertallet har forventninger til kommunenes anvendelse av økningen i frie inntekter.

Kap	Post		Bokført endring	Påløpt endring
Innbyggertilskudd kommuner (med begrunnelser/bruksanvisning)				
571	60	Heve innteksgrensen for rett til gratis kjernetid i barnehage til 533 500 kr, fra 1.8.2018		24,8
571	60	Helsesøstre		100,0
571	60	Opptrappingsplan rus		75,0
571	60	Tilskudd til IKT-tiltak i grunnopplæringen		50,0
571	60	Frivillighetssentraler		5,0
571	60	Innbyggertilskudd kommuner		254,8

Det er i budsjettavtalen ikke gitt nærmere opplysninger om hvordan disse økningene skal fordeles mellom kommunene. Med utgangspunkt i erfaringer hvordan tilsvarende endringer har blitt håndtert i tidligere budsjetter har KS i vedlagte tabelloppstilling søkt å gi en illustrasjon av hva endringene kan tenkes å bety for den enkelte kommune. Det må likevel presiseres at dette kun er et anslag, og at endelig fordeling kan bli annerledes. Følgende forutsetninger er lagt til grunn for fordelingen:

- Heving av inntektsgrensen for rett til gratis kjernetid gjelder barnehage er derfor fordelt etter delkostnadsnøkkelen til barnehage
- I regjeringens forslag til statsbudsjett var det lagt inn en økning på 300 mill. kroner opptrappingsplan for rus, og innarbeidingen av denne i kommunerammen ble gjort etter delkostnadsnøkkelen for sosialtjenester. I budsjettavtalen er dette beløpet økt med 75 mill. kroner, og det kan være grunn til å anta at denne økningen vil innlemmes på samme måte; etter delkostandsnøkkelen for sosialtjenester.

- IKT-tiltak grunnskole. Dersom økningen på 50 mill. kroner innlemmes etter hovedprinsippene i inntektssystemet vil dette skje ved bruk av delkostnadsnøkkelen for grunnskole. Et alternativ vil være å innlemme disse midlene med særskilt fordeling i tabell C. I vedlagte tabell er delkostnadsnøkkelen for grunnskole benyttet.
- Helsesøstre. I regjeringens forslag til statsbudsjett ligger det en bevilgning på 753,5 mill. kroner til helsestasjons- og skolehelsetjeneste med særskilt fordeling (tabell C i Grønt Hefte). Tallet på innbyggere i aldersgruppen 0-19 år er brukt som nøkkel for den særskilte fordelingen, med et minstenivå for tilskudd til den enkelte kommune på kroner 100 000. I vedlagte tabelloppstilling har KS lagt denne fordelingen til grunn for økningen på 100 mill. kroner. Men usikkerheten om denne fordelingsnøkkelen vil bli benyttet er enda større enn for de øvrige endringene som er omtalt ovenfor.

- Frivilligsentraler. I regjeringens forslag til statsbudsjett er det i rammetilskuddet innarbeidet en bevilgning til frivilligsentraler på 169,9 mill. kroner med særskilt fordeling i tabell C. KS har ikke informasjon om avtalepartiene betrakter dette som en generell styrking eller om styrkingen vil være mer målrettet mot enkeltkommuner. Dette gjør at usikkerhet omkring fordeling av disse midlene er stor, men KS har i vedlagte tabelloppstilling illustrert hvordan en fordeling vil kunne bli om dette er en generell styrking av bevilgningen til frivilligsentraler i tabell C.

Skjønnstilskuddet til kommunene øker med 52,5 mill. kroner, og økningen fordeler seg slik:

Rammetilskudd skjønn				
571	64	Midler til retaksteringer		72,5
571	64	Fylkesmennenes skjønnsmidler		-20,0
571	64	Rammetilskudd kommuner (skjønn)		52,5

Skjønnsbevilgningen vedr. retakstering må ses i sammenheng med at avtalepartiene foreslår begrensninger i kommunenes muligheter for å utskrive eiendomsskatt, se nærmere omtale under verbalforslag nedenfor.

Bevilgningene til skjønnstilskudd vil bli fordelt senere og inngår derfor ikke i vedlagte tabelloppstilling.

I innbyggertilskuddet til fylkeskommunene foreslås det følgende endringer:

Kap	Post		Bokført endring	Påløpt endring
Rammetilskudd fylkeskommuner (med føringer)				
572	60	Tapskompensasjon fylkeskommuner		40,0
572	60	Fylkesvegferjedrift og hurtigbåter(kompensasjon for økt CO2-avgift)		1,3
572	60	Rammetilskudd fylkeskommuner		41,3

Verbalforslag og anmodningsforslag

Budsjettavtalen mellom H, FrP, V og KrF flere merknader og anmodningsforslag som vil kunne ha betydning for kommunenes økonomi og/eller tjenesteproduksjon.

Norm for lærertetthet

Av budsjettavtalen følger at avtalepartiene vil fremme følgende forslag i Stortinget.

«Stortinget ber regjeringen innføre en norm for lærertetthet på skolenivå. Målet er at det høsten 2018 skal være 1 lærer per 16 elever i 1-4. klasse og 1 lærer per 21 elever i 5-10. klasse, og fra høsten 2019 er målet at det skal være 1 lærer per 15 elever i 1-4. klasse og 1 lærer per 20 elever i 5-10. klasse. Normen skal evalueres underveis, og sees i sammenheng med tiltak for å rekruttere et tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere. Dagens lærerutdanning, herunder gjeldende opptakskrav, og regjeringens kompetansekrav skal legges til grunn. Det foretas en kvalitetssikring av kostnader knyttet til oppdaterte GSI-tall på skolenivå, slik at ingen kommuner skal tape på innføringen av normen. Justering av de samlede kostnader legges inn i regjeringens forslag til RNB for 2018. Videre skal det utredes hvordan innfasing av en norm kan gjennomføres uten fare for forsterket lærermangel i deler av landet.»

Det er videre avsatt en øremerket bevilgning på Kunnskapsdepartementets budsjett på 200 mill. kroner til finansiering av kommunenes merkostnader i 2018 som følge av innføringen av denne normen. Det er behov for mer informasjon om innholdet i lærernormen før det kan gjøres noen beregninger på om dette beløpet er tilstrekkelig og hva eventuelle konsekvenser av hva innføringen vil bety for kommunene. Det er grunn til å tro at det bl.a. i budsjettinnstillingen fra Utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget vil kunne komme ytterligere informasjon om lærernormen og hvordan finansieringen av merutgiftene er tenkt beregnet.

Til informasjon kan opplyses at i Finansdepartementet/Kunnskapsdepartementet svar på spørsmål fra KrF om lærernorm og provenyeffektene for en norm på 15 barn per lærer (1.-4. trinn) og 20 barn per lærer (5-10. trinn) bl.a. har uttalt følgende (budsjettspørsmål 59 – Provenyeffekt av lærernorm):

> *«Beregninger basert på tall fra GSI (Utdanningsdirektoratet) for skoleåret 2014–2015 viser at en norm på 15 elever på 1.–4. trinn vil gi behov for anslagsvis om lag 2 030 flere lærerårsverk. Dette vil ha en kostnad på om lag 1,5 mrd. kroner i 2018.*
>
> *Gitt at midlene i tilskuddsordningen til økt lærerinnsats på 1.–4. trinn (fratrukket midlene til forskningsprosjektet) omfordeles ut fra behovene ved innføring av en norm, vil behovet for nye lærere være om lag 360 årsverk på 1.–4. trinn. Basert på et anslag på gjennomsnittskostnad for et lærerårsverk, utgjør dette en kostnad på 258 mill. kroner.*
>
> *For 5.–7. trinn viser beregninger, basert på tall fra GSI for skoleåret 2016–2017, at en norm på 20 elever per lærer gir behov for om lag 330 lærerårsverk, til en kostnad på 237 mill. kroner i 2018.*
>
> *For 8.–10. trinn viser beregninger, basert på tall fra GSI for skoleåret 2016–2017, at en norm på 20 elever per lærer gir behov for om lag 500 lærerårsverk, til en kostnad på 364 mill. kroner i 2018. Skoleåret 2016–2017 er siste skoleår for det fireårige forsøket med økt lærertetthet på ungdomstrinnet. Ettersom det ikke er publisert tall for skoleåret 2017–2018, kjenner vi ikke til hva lærerbehovet vil være uten disse midlene. Kostnaden kan derfor bli noe høyere enn dette anslaget.*
>
> Samlet vil en lærertetthetsnorm på 15 elever på 1.–4. trinn og 20 elever på 5.–10. trinn anslagsvis ha en kostnad på 859 mill. kroner i helårseffekt i 2019. Høsteffekten i 2018 vil være 358 mill. kroner.
>
> *Anslagene er basert på tall for beregnet gruppestørrelse 2, dvs. i ordinær undervisning. Beregningene er gjort separat for 1.–4. trinn, 5.–7. trinn og 8.–10. trinn, det vil si at det ikke*

tas hensyn til at årsverk kan flyttes mellom hovedtrinn på skolene. Beregningene må betraktes som anslag.»

Begrensninger i kommunenes muligheter til å utskrive eiendomsskatt

De fire avtalepartiene er enige om å fjerne adgangen til å ilegge eiendomsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner slik regjeringen har foreslått, men med følende endringer:

- *«Utfasing av skatten forlenges fra fem til syv år og overgangsordningen fases inn over syv år.*
- *Master og linjer i transmisjonsnettet («monstermaster») og nettanlegg ilegges fortsatt eiendomsskatt.*
- *Det avsettes 72,5 mill. i statsbudsjettet for 2018 til retakstering.*
- *Det er enighet om følgende anmodningsvedtak:*

  «Stortinget ber regjeringen sørge for at det gis tilnærmet full kompensasjon til kommuner som får redusert eksisterende inntekter som følge av endringene oppad begrenset til 500 mill. Kompensasjonen gjelder ikke nyetablering etter 1.1.2017 og bortfaller hvis virksomhetene nedlegges»

Innfasingen av endringene foreslås påbegynt fra 1.1.2019, og de vil derfor ikke få betydning for kommunenes budsjett i 2018.

Refusjonsordningen for ressurskrevende tjenester

Avtalepartiene ønsker en gjennomgang av refusjonsordningen for ressurskrevende tjenester, og de vil fremme følgende anmodningsforslag:

- *«Stortinget ber regjeringen utrede forslag om endringer i ordningen for ressurskrevende tjenester som skal ivareta brukerne av ressurskrevende tjenester best mulig og gi mer bærekraft og effektivitet i ordningen. Kommunenes organisasjoner skal involveres i arbeidet.»*

Andre merknader/anmodningsforslag

Det vises til vedlagt oversikt til dette notatet med en oversikt over de merknadene og anmodningsforslagene som vi har merket oss og som vedrører kommunesektoren.

Øremerkede tilskudd

Budsjettavtalen innebærer endringer på følgende bevilgninger som er en del av kommuneopplegget og kommunesektorens samlede inntekter:

Kap	Post		Bokført endring	Påløpt endring
Øremerkede tilskudd				
225	60	Landslinje jazz - Molde vgs		0,4
225	66	Tilskudd til leirskoleopplæring		2,0
260	63	Norm for lærertetthet, 16 elever per lærer 1-4 trinn, 21 elever per lærer 5-10 trinn		200,0
590	65	Oslo Sør-midler		10,0
621	63	Innsats mot fattigdom blant barn og unge		10,0
761	68	Regionalt senter for helseinnovasjon og samhandling, Kristiansund		1,0
762	61	Rusomsorg til kvinner og menn i fengsel		5,0
765	60	Jordmortjeneste i kommunene		20,0
841	61	Tiltak mot vold og overgrep		5,0
846	60	Tilskuddsordning, barn i storbyer		5,0
846	61	Barnas stasjon: etablering av ny stasjon (3,4 mill) og kompensasjon for kostnadsøkning (0,5 mill); Barnas stasjon Hamar (0,5); Barnas stasjon Drammen/Lier (0,5); Barnas stasjon Oslo (0,5); Barnas stasjon Trondheim (0,5); blå kors feriearbeid (0,7 mill); for øvrig tilskudd til Ferie for alle og FRI		20,0
846	61	Styrking av tilskuddsordningen mot barnefattigdom		25,0
846	62	Utvikling i kommunene, foreldrestøtte. Tidlig hjelp til barn av rusmisbrukere og psykisk syke		10,0
854	61	Kommunalt barnevern, herunder midler til barnevernet i Oslo kommune		25,0
1330	60	TT ordning for brukere med særskilte behov. Halvårseffekt fra 1.7.2018 Nye fylker		22,5
1330	61	Belønningsording for kollektivtransport		100,0
1400	62	Den naturlige skolesekken		1,0
1420	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing		50,0
1429	60	Kulturminnevern i kommunene, Vikna kommune (1,5 mill) og Murbyen Oslo(2 mill)		3,5
1429	60	Kulturminnevern i kommunene, Fiskeværet Sør-Gjæslingen		3,5
1820	60	Tilskudd flom og skredforebygging		50,0
Sum øremerkede tilskudd (60-poster)				**568,9**

I tillegg foreslås det følgende endringer i øremerkede tilskudd til kommunene som gjelder flyktninger og asylsøkere, men som ikke er en del av kommuneopplegget:

Kap	Post		Bokført endring	Påløpt endring
Utenfor kommunerammen				
496	60	Integreringstilskudd		81,5
497	60	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap		5,4
496	62	Jobbsjansen		20,0
Sum utenfor kommunerammen				**106,9**

Det kan også være endringer i andre øremerkede tilskudd som ikke er en del av kommuneopplegget, men som likevel vil kunne berøre kommunene. For nærmere informasjon om alle endringsforslagene vises det til publiserte dokumenter på avtalepartiene (H, FrP, V, KrF) sine nettsider.

Vedlegg:

- Oversikt over hvordan endringene i kap 571 post 60 Innbyggertilskuddet kan slå ut for den enkelte kommune.
- Oversikt over merknader/anmodningsforslag som vedrører kommunesektoren