

Landskommunalkonferansen 6. - 8. juni 1986

Victoria Hotel, Hamar

Med forbehold om endringer
SPERRET til 6/6.86 kl. 1800

Gro Harlem Brundtland

DEN POLITISKE SITUASJON

Det er nå fire uker siden regjeringsskiftet. I disse ukene er det nok mange som har spurt seg om det var klokt av Arbeiderpartiet å ta på seg regjeringsansvaret i en situasjon med borgerlig flertall på Stortinget og der landet var kommet opp i enorme økonomiske problemer.

Men spørsmålet om regjeringsansvar kan ikke et parti som Arbeiderpartiet ta stilling til bare ut fra hva som i øyeblikket kan synes som kloke taktiske vurderinger. Situasjonen ved regjeringsskiftet var jo at ingen andre partier eller parti-grupperinger var i stand til å danne regjering. Da dette var bragt på det rene var saken i realiteten klar. I en slik situasjon måtte Arbeiderpartiet som det største partiet i Stortinget ta på seg regjeringsansvaret.

Vi må tilbake til valget i fjor høst for å finne grunnlaget og utgangspunktet for den situasjonen som oppsto i Stortinget i begynnelsen av mai. Valget ble en seier for andre verdier og mål enn de som hadde vært retningsgivende for borgerlig politikk gjennom fire år. Likevel ga valgresultatet fortsatt borgerlig flertall i Stortinget. Men regjeringspartiene mistet flertallet. Willoch-regjeringen valgte å fortsette på dette grunnlaget ved å regne med støtte fra Fremskrittspartiet. Dette skjedde uten at det parlamentariske grunnlaget for regjeringen ble avklart på borgerlig side.

Det er dette som danner bakgrunnen for den ustabile situasjonen i Stortinget utover høsten og vinteren. Regjeringen Willoch var ikke villig til å samarbeide hverken med sitt borgerlige støtteparti, Fremskrittspartiet eller med opposisjonen i forbindelse med innstramningstiltakene. Da regjeringen i stedet valgte å møte Stortinget med et kabinettsspørsmål kunne det bare ende slik det gjorde.

Arbeiderpartiet måtte overta regjeringsansvaret i en situasjon hvor fire og et halv års borgerlig politikk hadde brakt landet inn i et økonomisk uføre. Og hvor de stilt ovenfor den avgrunn Willoch beskrev og den krise Presthus fortalte om, ga opp å styre.

De fant et skjær og styrte rett mot havariet. Igjen bekreftet de at borgerlig samarbeid bare holder i medvind og maksvær. Når problemene melder seg, gir de opp.

Den økonomiske situasjonen og utsiktene er dramatisk endret bare på det siste halvåret. De borgerlige partiene hevder at problemene bare skyldes den sterke nedgangen i oljeprisene. De lave oljeprisene forsterker de økonomiske problemene vi har. Men de grunnleggende problemene i norsk økonomi skyldes den forrige regjeringens politikk. Regjeringen Willoch slapp løs kredittpolitikken og derved en helt ufor-svarlig vekst i det private forbruket i 1984 og særlig i 1985 hvor økningen i det private forbruket ble tre ganger så sterk som det Regjeringen selv la opp til i sine budsjetter.

Resultatet er at midler vi burde brukt til å redusere helsekøene, bygge flere barnehageplasser, bedre eldreomsorgen, - og til en sterkere satsing på forskning og utvikling i hele vårt næringsliv, i stedet gikk til økt privat forbruk.

1985 ble forbrukslånenes, spekulantenes og bilkjøpernes glansperiode. Det vil bli stående som et løssluppenhetens år i regi av regjeringen Willoch.

Fra borgerlig hold har vi sett at det er gjort et nummer av at den nye Arbeiderpartiregjeringen ikke har gjentatt de kostnadskrevende reformer Arbeiderpartiet la inn som alternativ til langtidsprogrammet og som vi førte valgkampen på. Også mange partifeller har stilt spørsmålet vi nå ikke kan gjennomføre det partiet gikk på valg på.

Grunnlaget for den økonomiske politikk Regjeringen vil føre er Arbeiderpartiets program for inneværende stortingsperiode, Arbeiderpartiets merknader til den forrige regjeringens langtidsprogram og de merknader som alle partier i Stortinget står sammen om. Målet og kursen for den politikk denne regjering skal føre er den samme. Men det er ganske dristig av de som har ført den økonomiske skuta opp i fjæresteinene og deretter hoppet på land. Da er det ganske dristig å stå på land å kritisere fordi det nye mannskapet ikke har fått full fart på skuta allerede før de har fått den ut av fjæresteinene igjen.

Arbeiderpartiets mål og program er ikke lagt bort, men på det økonomiske området er det to avgjørende forutsetninger som er endret og som Arbeiderpartiet ikke har noe ansvar for.

Med den beskrivelse av den økonomiske situasjon og utsiktene som nå ligger til grunn for regjeringens Willoch's langtidsprogram var det i virkeligheten rom for betydelig sterkere offentlig aktivitet og kostnadskrevende reformer dersom vi førte en fornuftig fordelingspolitikk. Situasjonen nå er at en betydelig del av disse midlene allerede er brukt. Ikke til å løse sosiale og høyt prioriterte fellesoppgaver, men til et alt for høyt privat forbruk. I år ligger forbruket over 12 milliarder høyere enn det som var i regjeringens Willoch's forutsetning i langtidsprogrammet. Vi kan ikke bruke på nytt til fellesoppgaver de midler som under regjeringen Willoch allerede er blitt brukt til å øke det private forbruk.

Den nye og alvorlige situasjonen med oljeprisene er en faktor som alle må ta hensyn til. Ingen partier kan følge sine opplegg fra våren 1985. Hvis det varer ved, står vi i en situasjon som er helt forskjellig fra den som lå til grunn

både for Arbeiderpartiet og de borgerlige partienes rammer. Da er det ihvertfall ikke grunnlag for de skattelettelsene som Høyre hele tiden har gitt inntrykk av ville komme.

Dessuten må vi være klar over at det fortsatt er et borgerlig flertall i Stortinget. Regjeringen kan i en slik situasjon ikke føre den samme politikk som vi ville ha gjort dersom vi hadde hatt et flertall bak oss i Stortinget. Det ville i den nåværende situasjon være en ren demonstrasjonspolitikk. Derfor må Regjeringen når den fremmer sine forslag, vurdere hva vi har mulighet for å få igjennom i Stortinget og hva som er helt dødfødt å legge fram.

Her dreier det seg ikke bare om å vurdere spørsmålet om hvilke kostnadskrevende reformer eller hvilken realvekst f.eks for kommuneforvaltningen vi skal legge opp til. De forslag regjeringen kan legge fram for budsjettets utgiftsside må også være tilpasset det vi kan forvente å få igjennom når det gjelder budsjettets inntektsside. Det blir derfor i stor grad et spørsmål i hvilken grad det borgertlige flertall på Stortinget vil være med på å skaffe staten de inntekter det er behov for bl.a. av hensyn til kommunenes økonomi.

De dramatiske tiltak regjeringen har gjennomført og foreslått de siste ukene har sin vesentlige begrunnelse i skjevheter som har utviklet seg i vår innenlandske økonomi. Dessuten har fallet i oljeprisene forsterket problemene på en dramatisk måte.

Den økonomiske utvikling i fjor viste seg å bli vesentlig annerledes enn det som lå til grunn for Stortingets behandling av det økonomiske opplegget for 1985. Det private forbruket økte over tre ganger sterkere enn forutsatt og sterkere enn i noe annet enkeltår etter krigen.

Den sterke veksten i innenlandsk forbruk og investering førte naturlig nok til en bedring i sysselsettingen, og det var et positiv utviklingstrekk. Men det var uheldig at en altfor stor del av sysselsettingsveksten ble brukt til å fremskaffe et høyt kortsiktig privat forbruk og ikke på områder som ville bidra til å sikre alle arbeid på lengre sikt, og til å løse de

mest påtrengende fellesoppgaver.

Til tross for at den norske krone under Willoch's regjeringsperiode ble devaluert med ialt omlag 10 % ble konkurranseevnen svekket hvert eneste år fra 1981 til 1985. Svekkelsen i konkurranseevnen og den sterke veksten i innenlandsk forbruk førte til at vi importerte langt mere enn tidligere mens eksporten utviklet seg svakt når vi ser bort fra oljen. Enkelte tall kan illustrere det enorme omfanget av dette. Importen av såkalte tradisjonelle varer som for en stor del brukes til privat forbruk ble i fjor hele femten milliarder høyere enn opprinnelig lagt til grunn. Dette kan på ingen måte sies å være fornuftig bruk av oljeinntektene og det illustrerer klart den alvorlige svekkelsen av vår nasjonale økonomi. Dette fortsatte også utover i 1986. I de fire første månedene i år lå verdien av vår tradisjonelle import av varer mer enn 18 % høyere enn i samme periode i 1985, mens eksportverdien på den annen side lå 7 % lavere. I disse første fire månedene av 1986 var det et underskudd i den tradisjonelle utenrikshandel med varer på hele 25 milliarder. Det var en sterk svekkelse av vår utenriksøkonomi allerede før fallet i oljeprisene og denne svekkelsen av vår tradisjonelle utenriksøkonomi bare forsterket seg i første del av 1986.

Denne sterke svekkelsen av vår fastlandsøkonomi var i seg selv av et slikt omfang at den gjorde det nødvendig med drastiske tiltak. Fallet i oljeprisene forsterker de negative sidene på en dramatisk måte. Tilsammen vil svekkelsen av vår fastlandsøkonomi og fallet i oljeprisene føre til sterk reduksjon i landets eksportinntekter og statsinntektene. Disse forhold vil i løpet av kort tid snu et stort overskudd i utenriksøkonomien til et stort underskudd. Mens vi i fjor hadde et overskudd i utenriksøkonomien på 25 milliarder vil vi i 1986 få et like stort underskudd. Det betyr at vår utenriksøkonomi er svekket med over 50 milliarder kroner i løpet av ett år.

Etter regjeringens vurdering vil det være helt uforsvarlig å forsøke å stamme inn den økonomiske politikken så sterkt at vi får balanse i utenriksøkonomien med dagens lave oljepriser. Men det vil være like uforsvarlig å håpe på at oljeprisene

igjen skulle komme opp på et nivå som vil gi grunnlag for å fortsette å øke det private forbruket så sterkt som det ble gjort de siste årene.

Dette er bakgrunnen for de dramatiske tiltak regjeringen har foreslått og gjennomført disse fire ukene: Devaluering på vel 10 %, tilstramning av budsjettets utgifts- og inntektsside på omlag 3 1/2 milliard for resten av 1986 og en reduksjon i rammene for bankenes utlån på 5 milliarder.

For å hindre at landet kommer inn i et håpløst uføre, økonomisk sett, var det nødvendig med en betydelig innstramning og det vil bli nødvendig med en stram økonomisk politikk framover. Jeg vil likevel understreke at det også er betydelige elementer som peker framover i de forslag vi nå har lagt fram.

Det har vært et hovedsiktemål for regjeringen at hele denne tiltakspakken skal bidra til å styrke vår konkurranseutsatte næringsliv slik at vi skal få flere ben å stå på i tillegg til oljen. Det er nødvendig nå når oljeinntektene svikter. Devalueringen vil føre til en enorm styrkelse av industrien og vårt konkurranseutsatte næringsliv forøvrig sett i forhold til hva vi ellers kunne forvente. Det er beregnet at gevinsten for norsk industri av devalueringen vil bli omlag 1 milliard i 1986 og 2 milliarder i 1987. Dette vil også være en klar fordel for distriktene fordi svært mange av industribedriftene er lokalisert utenfor de store pressområdene. Også tiltakene for å dempe veksten i det private forbruket vil føre til at ressursene nå kan settes inn på områder som bidrar til å skaffe oss de valutainntekter vi trenger.

Vi kommer ikke ut av vanskene i norsk økonomi bare ved å skjære ned. Det må også stimuleres til omstilling og nyskaping, derfor fant regjeringen det nødvendig med en tiltakspakke for utdanning, forskning, utvikling og distriktsutbygging på ialt 150 millioner kroner.

Også når det gjelder fordelingspolitikken er forslagene fra regjeringen markert kursendring i forhold til tidligere. De skatteforslag vi har fremmet er utformet slik at de fører til den største inndragning for de med høyest inntekt. Mens de med

lave inntekter vil få en ekstra skatt på under 1/2 % av inntekten i 1986 vil de høyeste inntektene måtte ut med 1 % av inntektene i ekstraskatt. I tillegg har vi foreslått en rekke tiltak som vil begrense muligheten til å tilpasse seg systemet for de som nå betaler urimelig lite skatt i forhold til sin reelle inntekt.

Disse forslagene er ett ledd i arbeidet mot lavskatteyttere og null skatteyttere. Det dreier seg bl.a. om skatt på gevinst og aksjer for alle gevinster som er oppstått de siste ti år uansett eiertid. Det dreier seg om reduserte avskrivninger på firmabiler og forretningsbygg, spesielt i sentrale strøk, mindre adgang til avsetning etter distriktskatteloven, forslag om skjerping av skattereglene for kapitalforsikringer og forslag som vil styrke kontrollen av renteinntekter og rentefradrag.

Hensikten med endringene i skattereglene er at de skal påvirke skatteinnbetalingene og kjøpekraften i 1986. Derfor må endringene kunne innarbeides i skattetrekket i resten av året. Det forslaget regjeringen har valgt gir i denne situasjonen den beste fordelingsvirkningen. Det har vært reist innvendinger mot forslaget til særskatt. En del av innvendingene kan jeg være enig i. Men det er i realiteten innvendinger som kan rettes mot hele vårt skattesystem. Men vi har imidlertid ingen mulighet for å kaste om på skattesystemet nå i løpet av noen hektiske dager i mai og juni.

Arbeidet med de nødvendige skatteendringer pågår for fullt i Finansdepartementet. Regjeringen vil fremme en melding om en betydelig skattereform til høsten og vi vil allerede i budsjettet for 1987 foreslå en betydelig omlegging. Det budsjettet vil bli preget av en klar overgang til bruttoskatt som vil redusere verdien av fradragene og ytterligere svekke mulighetene for å omgå skattereglene ved smarte disposisjoner.

Regjeringen har lagt stor vekt på å utforme tiltakene slik at de som har mest å avse bærer de største byrdene. De innstramningene vi foreslår vil virke sterkest i de deler av landet der det nå er et press på arbeids- og byggemarkedene. Det er nå vi

må stramme til på disse områdene. Om et eller to år kan situasjonen være betydelig forandret. Da risikerer vi nedgang i investeringene på sokkelen. Investeringsbølgen ellers kan ha lagt seg og vi legger opp til svakere utvikling i privat forbruk. Derfor må vi forskyve investeringer og offentlig aktivitet fra 1986 og til de etterfølgende år slik at vi da kan mestre utfordringene når det gjelder sysselsettingen. Derfor er hensikten både med nedskjæring på budsjettet for 1986 og de øvrige tiltakene å skyve mest mulig aktivitet over til 1987 og 1988.

Vi er klar over at flere av de enkeltforslag regjeringen har fremmet på kort sikt vil gå ut over viktige oppgaver. Men regjeringen har gjort det som er mulig for å finne måter å redusere utgifter der det er praktisk mulig midt i året og med minst mulig skadevirkninger.

Presset i økonomien det siste året har særlig bygget seg opp i Oslo og Akershus og de øvrige storbyområdene. Dette har ført med seg en økende flytting fra distriktene og inn til de større byområdene. Den stabilisering i bosettingsmønsteret som fant sted i midten av 70-årene er blitt klart svekket. Denne skjeve utviklingen fortsatte inn i 1986.

De forslag regjeringen nå har fremmet er et skritt i retning av en bedre geografisk balanse i utviklingen. Men jeg er redd vi ikke kan regne med de er tilstrekkelige til å stoppe den sentraliseringsbølgen vi nå er midt opp i. Derfor vil arbeidet med distriktpolitikken bli et av de viktigste områdene som regjeringen må prioritere i sitt arbeid framover.

I de siste par ukene har debatten av våre tiltak vært i full gang. Det er vanskelig å få tak i hva de tre tidligere regjeringspartiene egentlig står for - og grunnlaget for den til dels skarpe kritikken. For alle partier er enige om at det er nødvendig å foreta innstramminger på omlag 3,5 milliarder kroner, slik Regjeringen har foreslått.

Hva er innvendingene mot opplegget ?

Jo, de fremsetter påstander om at det er usosialt. Men de forteller ikke hvorfor forslagene er usosiale.

Og hva er alternativene som er antydnet ?

Det vil til nå har hørt, går i en retning: De følger "påskepakkas" opplegg. Fordelingen av byrdene blir svekket.

At Høyre ønsker større nedskjæringer i stedet for noe høyere skatt, er ikke overraskende. Men når mellompartiene kritiserer skatteforslaget som usosialt, bekrefter det mer enn noe annet den politiske avstanden mellom Høyre og mellompartiene.

Og når representanter for mellompartiene foreslår en flat beskatning i stedet for vårt angivelige usosiale opplegg, blir begrepene snudd opp ned.

Innenfor det nåværende skattesystem, er det ikke mulig å få en sosialt forsvarlig profil uten å ta i bruk progresjonstabellen. Og det er ikke mulig å få tilstrekkelig økte inntekter, bare ved å øke skatten for de aller høyeste inntekene, eller for de som i dag utnytter fradragmulighetene.

Alternativet til en økning av skatten som innbringer 1,6 milliarder kroner, er omfattende nedskjæringer eller kraftige avgiftsøkninger. Begge deler vil ha en langt dårligere sosial profil.

Det forslag Arbeiderpartiet fremmet i forbindelse med påskepakken om en bruttoskatt på 2 % for den delen av inntekten som oversteg 150 000, ga en inntekt på mindre en halvparten av det som nå er nødvendig. Og dette var et forslag de borgerlige partiene ikke ville godta den gang og som de sa ville være en provokasjon om vi kom tilbake med.

De friskeste av kritikerne mener de borgerlige partiene må felle regjeringen og igjen overta. Han vil regjere med støtte fra Hagen. Men er det ikke nettopp en slik ordning Kjell Magne Bondevik konsekvent har avvist ?

Dertil har Kåre Kristiansen underlige betingelser. Regjeringen skulle kastes så sant de tre rakk å utarbeide et felles alternativ.

Etter å ha sittet sammen i regjering siden 1983 - og etter å ha forberedt en ny runde innstramminger i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, så skulle de tre partiene ikke ha tid til å utarbeide et felles alternativ ?

Det Kåre Kristiansen, kanskje uforvarende, har avslørt, er at de tre partiene ikke var kommet fram til enighet om en ny runde innstramminger. Det er nok også her vi finner årsaken til at Regjeringen kastet kortene. De var ikke lenger i stand til å samle seg om en forsvarlig økonomisk politikk som kunne møte de problemene landet var bragt opp i.

Det er også helt nødvendig at vi igjen kan få en behandling i finanskomiteen som avklarer situasjonen og hva det er flertall bak, som grunnlag for Stortingets behandling.

Regjeringen og Arbeiderpartiet er innstilt på å finne fram til løsninger som kan få flertall. Men forutsetningen er at tiltakene beholder en god sosial profil, en god distriktsprofil og at de ikke undergraver sysselsettingen.

Hvor lenge sitter Regjeringen ? Det spørsmålet opptar mange, både i egne rekker og på den andre siden.

Debatten om regjeringens tiltredelseserklæring viste at mellompartiene er innstilt på et sak-til-sak samarbeide. Samtidig forsøker de å holde fast ved at de tre partiene representerer et troverdig borgerlig regjeringsalternativ - og at hovedproblemet heter Carl I Hagen.

Det som nå skjer i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett viser to reelle politiske problemene for tre-parti-regjeringen:

1. En betydelig indre uenighet om den økonomiske politikken. Høyre ønsker skattelettelse og lavere offentlige utgifter.

Mellompartiene tar gjerne ibruk både skattetabell og avgifter for å sikre viktige offentlige tilbud.

2. En drakamp innad i regjeringen om hvem regjeringen skulle søke flertall sammen med. Høyre ønsket - og ønsker - et samarbeide med Hagen. Mellompartiene ser at de er bedre tjent med å trekke løsningene i retning oss.

Det er i disse spenningsfeltene vår mulighet for å sike flertall for en politikk vi kan stå for og forsvare ligger. Jeg tror muligheten for å finne fram til et saklig samarbeide med ett eller begge mellompartiene vil øke etter hvert som tiden går. Når de sakene den forrige regjeringen fremmet er behandlet i Stortinget og det man skal ta stilling til er forslag fra vår regjering, vil bindingene til fortidens samarbeide bli mindre.

Det er åpenbart et viktig punkt for mellompartiene nå å holde fast ved at samarbeidet var en idyll. Ingen våger ta sjansen på å bli sittende med ansvaret for at troverdigheten av en ny tre-parti-regjering stadig blir mindre. Ved å la tiden arbeide, vil ansvaret lettere pulveriseres og fordeles.

1. KOMMUNEØKONOMIEN I 1985 OG 1986

Etter flere vanskelige år med økende ubalanse mellom inntekter og utgifter i mange kommuner hadde de aller fleste av landets kommuner og fylkeskommuner i 1985 et godt år i økonomisk henseende. For kommuneforvaltningen samlet økte inntektene med ca. 12½ prosent fra 1984 til 85, noe som gir en inntektsvekst regnet i realverdi på vel 6 prosent. Veksten var noe sterkere for kommunene enn for fylkeskommunene. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi har anslått at knapt ett prosentpoeng av denne veksten kan knyttes til nye oppgaver kommunesektoren overtok i 1985.

Denne høye veksten i kommuneforvaltningens inntekter var først og fremst et resultat av at 1985 var et år med meget sterk vekst i norsk økonomi generelt. Disse vekstimpulsene førte til en betydelig sysselsettingsvekst som sammen med en

relativt høy lønnsvekst la grunnlaget for de høye skatteinntektene kommuneforvaltningen fikk i 1985. For primærkommunene utenom Oslo ble den gjennomsnittlige vekst i skatteinntektene på ca. 15 prosent, mens skatteveksten for fylkeskommunene lå på vel 14 prosent. Kommuneforvaltningens skatteinntekter i 1985 kom således til å ligge hele 2,9 milliarder kroner over det som var forutsatt i Nasjonalbudsjettet for 1985 og ca. 2,4 milliarder kroner høyere enn det kommunene og fylkeskommunene selv forutsatte i sine budsjetter for dette året.

På bakgrunn av foreløpige regnskapstall for 1985 kan vi videre fastslå at veksten i kommuneforvaltningens utgifter var noe svakere enn inntektsveksten. Dette har bidratt til en klar forbedring i den finansielle stillingen først og fremst for kommunene, men også for fylkeskommunene. For kommunene utenom Oslo er det såkalte underskuddet før lån og avsetninger anslått til ca. 200 mill. kroner mot henholdsvis 1,8 og 1,1 milliarder kroner i 1983 og 1984. For fylkeskommunene er underskuddet før lån og avsetninger anslått til ca. 350 mill. kroner mot henholdsvis 1,1 milliarder og 700 mill. kroner i 1983 og 1984.

Forbedringen i den finansielle situasjonen har gitt mange kommuner og fylkeskommuner anledning til å dekke inn tidligere års regnskapsmessige underskudd og også lagt grunnlag for fondsavsetninger. Vi kan således registrere at den ogde skatteinngangen i 1985 har gitt en varig positiv effekt på kommuneøkonomien.

I kommuneøkonomiproposisjonen som blir fremlagt i dag har Regjeringen gitt en redegjørelse for den økonomiske utviklingen i kommuneforvaltningen i inneværende år.

Skatteanslagene for kommune og fylkeskommunene for 1986 er nå revidert i lys av ny informasjon. Denne gjennomgangen har gitt grunnlag for å regne med vesentlig større skatteinntekter i 1986 enn det som ble lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet og Salderingsproposisjonen i fjor høst. Anslaget for ordinær skatt på inntekt og formue er oppjustert med om lag 2 milliarder kroner i forhold til Nasjonalbudsjettet og omlag 1,5 milliarder

kroner i forhold til Salderingsproposisjonen. Oppjusteringen henger delvis sammen med at skatteinntekten i 1985 ble større enn forventet. I tillegg regner en nå med at lønns- og sysselsettingsveksten fra 1985 til 1986 blir høyere enn tidligere forutsatt. I alt regner en nå med en vekst i inntekts- og formuesskatter på omlag 9 prosent fra 1985 til 1986, mens en i Nasjonalbudsjettet regnet med 7,0 prosent.

Medregnet de tilleggsbevilgninger som Regjeringen foreslår i denne proposisjonen, kan kommuneforvaltningens samlede inntektsramme anslås å stige med 8 prosent fra 1985 til 1986. Dette er omlag 2 prosent-enheter sterkere vekst enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet for 1986.

I Nasjonalbudsjettet for 1986 ble det på svært usikkert grunnlag lagt til grunn en vekst i kommuneforvaltningens samlede utgifter på 7,0 prosent fra 1985 til 1986. Samlet har en nå ut fra ny informasjon funnet grunn til å oppjustere kommuneforvaltningens utgifter i alt med om lag 1,5 milliarder kroner. Bak denne justeringen er det vridninger i sammensetningen av utgiftene. Anslaget for driftsutgiftene er satt opp med omlag 2,6 milliarder kroner, hvorav det vesentligste skyldes økte lønnsutgifter. Jeg vil imidlertid understreke at det er stor usikkerhet knyttet til disse anslagene.

2. INNTEKTSUTJEVNING I KOMMUNESEKTOREN

Den sterke skatteveksten i kommunene og fylkeskommunene i 1985 og 1986 har forsterket oppmerksomheten om inntektsfordelingen kommunene imellom. En sterk vekst i skatteinntektene påvirker som kjent inntektsfordelingen mellom kommunene fordi skatteinntektene, målt pr. innbygger og som andel av totale driftsinntekter varierer sterkt fra kommune til kommune. For kommunene varierte for eksempel skatteinntektene i 1984 fra 25.000 kroner pr. innbygger til 2.500 kroner pr. innbygger, med et gjennomsnitt på 5.600 kroner. En sterk vekst i skatteinntektene vil isolert sett gi ulik utvikling i forskjellige kommuner. Kommuner med stor andel av sine inntekter i form av skatt får en sterkere vekst i samlede inntekter enn kommuner med stor andel av sine inntekter i form av overføringer. Dersom ikke korrigerende mottiltak settes iverk vil resultatet

være at kommuner ute i distriktene får en svakere inntektsutvikling enn resten av landet.

I de ordninger vi har nå, det vil si innenfor inntekts-systemet, er det lagt opp til at en slik utvikling skal motvirkes gjennom at alle kommuner sikres et minstenivå i form av skatt pr. innbygger. Nivået er definert som prosent av gjennomsnittsinntekten.

Slik som inntektsutjevningsordningen fungerer, krever den at en på statsbudsjettet har til disposisjon en viss minimumsramme for det generelle tilskuddet til kommunene og fylkeskommunene. Bli rammen lavere enn dette minimum, må en i det nåværende system enten redusere minsteinntektsnivået eller redusere den del av det generelle tilskuddet som skal fordeles etter skjønn.

Innenfor en gitt totalinntektsramme for kommunesektoren vil en høy skattevekst innebære at rammen for overføringer over statsbudsettet blir tilsvarende lavere. I en slik situasjon kan det bli vanskelig å opprettholde den nødvendige minimums størrelse på det generelle tilskuddet, og dermed blir det vanskelig å opprettholde samme grad av inntektsutjevning som tidligere.

Regjeringen finner det derfor nødvendig å foreslå en justering av inntektssystemet når det gjelder fordelingen av det generelle tilskuddet. Denne justeringen vil innebære at fordelingsproblemene kan løses under ulike forutsetninger for vekst i skatter og overføringer. Sammen med andre virkemidler vil dette bidra til at en på en bedre måte kan løse fordelingsproblemene.

Vi legger opp til at det i større grad skal være mulig å sikre alle kommuner et rimelig inntektsnivå uavhengig av forholdet mellom vekst i skatteinntekter og vekst i overføringer, det vil si at metoden må være gjennomførbar uavhengig av størrelsen på det generelle tilskuddet på statsbudsjettet. Videre ønsker vi at kommuner som har en skatteinntekt over et minsteinntektsnivå i størst mulig grad skal få beholde gevinsten av et eventuelt bedret skattegrunnlag.

Inntektsutjamningen vil på samme måte som i dag skje gjennom det generelle tilskuddet. Det generelle tilskuddet vil i en overgangsperiode bestå av to elementer, et element basert på inntektsnivået i 1985, på linje med det som ble brukt for 1986 og et element som fordeles etter faste kriterier, det vil si at det legges full vekt på inntektssystemet. De to elementene vil i en overgangsperiode veies sammen med avtagende vekt på inntektsnivået i 1985 og tiltagende vekt på faste kriterier. I det elementet i det generelle tilskuddet som er basert på inntektsnivået i 1985 vil også bli justert for utvikling i skatteinntektene det siste året, slik at minsteinntektsnivået fra 1985 opprettholdes. Hvis det koster mer enn før å opprettholde minsteinntektsnivået fra 1985, vil dette bli finansiert ved at det generelle tilskuddet til kommuner som har en skatteinntekt pr. innbygger høyere enn minsteinntektsnivået bli regulert ned.

Det elementet i det generelle tilskuddet som er basert på faste kriterier fordeles etter den metode som er skissert i Ot.prp. nr. 48 om inntektssystemet. Det vil si at det generelle tilskuddet vil bestå av tilskudd etter minsteinntektsnivå, småkommunetilskudd og spesielle tillegg til de tre nordligste fylkene. Hvis rammen for det generelle tilskuddet på statsbudsjettet ikke er tilstrekkelig til å opprettholde et ønsket minsteinntektsnivå, vil det resterende bli finansiert ved å justere ned det generelle tilskuddet for kommuner som har en skatteinntekt pr. innbygger høyere enn minsteinntektsnivået blir justert ned.

Denne metoden innebærer at enkelte kommuner kan få negative generelle tilskudd på samme måte som en har hatt i overgangsordningen for 1986, også etter at inntektssystemet er satt i full drift. Jeg er klar over at dette ikke vil vekke like stor begeistring i alle leire, men samtidig er det opplagt at vi ikke kan akseptere de skjevheter vi nå er i ferd med å få mellom forskjellige typer kommuner og fylkeskommuner.

Regjeringen foreslår at overgangsordningen trappes ned med 10 prosent slik at det generelle tilskuddet i 1987 fordeles med 90 prosent vekt på inntektsnivået i 1985 og med 10 prosent vekt på fordeling etter faste kriterier. På

bakgrunn av at det må legges opp til strammere inntektsrammer for 1987 finner vi det ikke tilrådelig med en raskere nedtrapping. En nedtrapping av overgangsordningen vil isolert sett virke i retning av reduserte inntekter for noen kommuner. Beregningen i Ot.prp. nr. 48 (1984-85) viser imidlertid at denne effekten bare fører til inntektsnedgang av betydning for bare noen ganske få kommuner. Det kan likevel komme på tale å kompensere uheldige utslag av overgangsordningen for enkelte kommuner ved fordelingen av skjønnsmessig tilskudd for 1987.

Den delen av det generelle tilskuddet som skal gå til skjønnsmessig fordeling er satt til 1680 mill. kroner. Forslaget innebærer i realiteten en realøkning på ca. 100 mill. kroner. Dette vil gjøre det mulig å motvirke den ulike virkningen i kommunenes inntekter av den forventede skatteveksten i inneværende år. Det vil da være mulig ved skjønnsfordelingen for 1987 å legg vekt på hvilke kommuner som i år i liten grad vil nyte godt av en generelt sett høy skattevekst. Skjønnsmidlene vil imidlertid ikke bli endelig fordelt før statsbudsjettet og skatteopplegget for 1987 er nærmere fastlagt.

3. INNTEKTSGARANTIE I DET NYE INNTEKTSSYSTEMET

En rekke kommuner og fylkeskommuner har både skriftlig og muntlig gitt uttrykk for synspunkter på det nye inntektssystemet som ble gjennomført fra årsskiftet. Generelt er holdningen til det nye systemet positiv, men Kommunaldepartementet har også mottatt en del nyttige forslag til forbedringer. Hittil har imidlertid oppmerksomheten i stor grad vært rettet mot overgangsordningen og den såkalte inntektsgarantien som Stortinget ga i forbindelse med innføringen av systemet. Denne inntektsgarantien er formulert slik:

"Ingen kommuner eller fylkeskommuner skal få reell nedgang fra 1985 for de overføringene innenfor inntektssystemet som fordeles etter faste kriterier."

Kommunaldepartementet har i samarbeid med de berørte departementer gjennomgått datagrunnlaget for inntektsgarantien i statsbudsjettet for 1986 på nytt.

Ved utarbeidelsen av statsbudsjettet sommeren 1985 var det nødvendig å legge til grunn 1 - 2 år gamle regnskapstall ved beregning av fordelingen av tilskudd. Nivået på tilskuddene var summarisk oppjustert slik at totalsommene samsvarte med fagdepartementenes budsjetttrammer fra 1985 for de nye tilskuddene i inntektssystemet.

Nå foreligger tallene som viser fordelingen av statens overføringer til ulike formål i 1985. Det er på grunnlag av 1985-tallene det må beregnes en ny basis for utregning av tilskudd 1986 etter inntektsgarantien.

Resultatene av den nye gjennomgangen av basisen for inntektsgarantien i statsbudsjettet for 1986 viser at kommunene samlet har fått utbetalt 80 mill. kroner mer enn det som er tilstrekkelig for å oppfylle inntektsgarantien. Den skjeve fordelingen mellom kommunene i den opprinnelige basisen betyr imidlertid at det må tilleggsbevilges 65 mill. kroner for å tilfredsstille inntektsgarantien for de kommunene som har fått for lite i statsbudsjettet for 1986.

Den tilsvarende gjennomgangen av basisen for fylkeskommunene viser at fylkeskommunene samlet har fått utbetalt vel 60 mill. kroner mer enn det som er tilstrekkelig for å oppfylle inntektsgarantien. Men også her er fordelingen mellom fylkeskommunene i den opprinnelige basisen skjev slik at det må tilleggsbevilges 40 mill. kroner for å tilfredsstille inntektsgarantien for de fylkeskommunene som har fått for lite i statsbudsjettet for 1986. Fordi oppfylling av inntektsgarantien for den enkelte kommune og fylkeskommune innebærer større samlede overføringer til kommuneforvaltningen enn forutsatt i det økonomiske opplegget for 1986, vil Regjeringen ta hensyn til tilleggsbevilgningen på 105 mill. kroner for 1986 ved utarbeidelsen av det økonomiske opplegget for 1987. Det er imidlertid ikke aktuelt å trekke inn midler nå midt i budsjettperioden for de kommuner og fylkeskommuner som skulle hatt lavere basis i 1986.

DET ØKONOMISKE OPPLEGGET FOR 1987

De økonomiske utsiktene for 1987 er svært usikre, og usikkerheten er større enn hva som har vært tilfelle de senere årene. Det er derfor vanskelig å komme med konkrete opplysninger om hva en vil legge opp til for kommunesektoren i 1987. Det er tre viktige forhold som vil ha betydning for det økonomiske opplegget for kommunesektoren for neste år.

Utviklingen i 1985 rettet opp en god del av de økonomiske problemene som mange kommuner og fylkeskommuner hadde i 1983 og 1984. Det er blitt bedre samsvar mellom de oppgaver kommunene er satt til å ivareta og de inntektsrammene de disponerer over.

For det andre har utviklingen i oljeprisene kombinert med de innenlandske presstendensene som følge av overforbruket, skapt klare behov for tilstramminger i den økonomiske politikken. På tross av dette behovet har Regjeringen lagt vekt på å unngå nedskjæringer i kommunenes reelle aktivitetsnivå. Det er derfor ikke foretatt innstramminger på kommunesektoren i 1986, og vi arbeider foreløpig med sikte på å opprettholde realinntekten for kommunene også i 1987. Dette innebærer at en viderefører den høye aktiviteten i kommunesektoren i 1986.

For det tredje arbeides det med en større reform av skattesystemet. En slik reform vil kunne få betydelige virkninger for kommunesektorens skatteinntekter. Det er vanskelig nå å si hvilke tilpasninger og endringer som kan bli aktuelle i det økonomiske opplegget for kommunesektoren for 1987 som følge av eventuelle endringer i skattereglene. Regjeringen vil i Stats- og Nasjonalbudsjettet for 1987 komme tilbake til det økonomiske opplegget for kommunesektoren, blant annet ut fra eventuelle forslag til skatteendringer. Vi vil da legge fram reviderte anslag for inntektsvekt i kommunesektoren og forslag til endelige prisjusterte rammer for de statlige overføringene.

Oppsummert vil jeg derfor si at Regjeringen til tross for sterke innstramminger i den økonomiske politikken ikke vil

reducere aktiviteten i kommunesektoren. Med det sentrale ansvar kommunene og fylkeskommunene har for viktige velferds-tilbud i helse-, sosial- og skole- og samferdselssektoren, ser vi det som nødvendig å videreføre det høye aktivitetsnivået for 1986 også i 1987. Men samtidig må vi løse fordelingsproblemene slik at også de svakeste kommunene kan gi befolkningen de velferdsgoder de har krav på.