



**Unios notatserie
nr. 2/2014**

Unios
kommentarer til
regjeringens forslag til
Revidert budsjett for 2014 og
Kommuneproposisjonen
for 2015

Brev til Finanskomiteen og Kommunal- og forvaltningskomiteen
19. mai 2014

Innhold	Side
Internasjonal økonomi	4
Norsk økonomi	5
Skatter og avgifter	7
Arbeidsmarkedet.....	8
Kommuneøkonomien for 2015	10
Kommunereform og nytt inntektssystem for kommunene.....	12
Barnehager.....	14
Grunnskole og videregående opplæring.....	14
Helse og omsorg.....	16

Unios notatserie på www.Unio.no (utdrag)

- Nr 1 2006 Pensjonsopptjening for studier
- Nr 1 2007 Tjenestedirektivet – en oversikt
- Nr 8 2007 Arbeidsmiljø, sykefravær og inkludering
- Nr 1 2008 Unios innspill til Likelønnskommisjonen januar 2008
- Nr 4 2008 Skift/turnus og deltid
- Nr 5 2008 Kan ny AFP i privat sektor overføres til offentlig sektor?
- Nr 1 2009 Makt og innflytelse i EU – fagbevegelsens rolle
- Nr 5 2009 Offentlig tjenstepensjon – om meklingsresultatet 2009
- Nr 2 2010 Ny pensjonistbeskatning - kommentarer til regjeringens forslag
- Nr 3 2010 Skattlegging av pensjonsinntekt - Unios hørings svar
- Nr 6 2010 Kombinasjon arbeid og pensjon
- Nr 1 2011 Brutto er best
- Nr 5 2011 Uførepensjon og skatt
- Nr 7 2011 Kunnskapskommunen
- Nr 1 2012 På arbeidsgivers nåde - privat tjenstepensjon
- Nr 2 2012 Er forskning arbeid?
- Nr 5 2012 Hybriden – tjenstepensjon à la carte
- Nr 6 2012 Frontfagsmodellen – modell under press
- Nr 7 2012 Hybriden – Unios hørings svar
- Nr 1 2013 Yngre årskull og offentlig tjenstepensjon
- Nr 2 2013 Trygdedrøftingene 2013
- Nr 4 2013 Unios hovedkrav og forventninger til en ny regjering
- Nr 5 2013 Ny uførepensjon i offentlig tjenstepensjon fra 2015
- Nr 6 2013 Ny uførepensjon i privat tjenstepensjon fra 2015
- Nr 7 2013 Unios kommentarer til Stoltenberg-regjeringens forslag til statsbudsjett for 2014
- Nr 8 2013 Unios kommentarer til Solberg-regjeringens forslag til endringer i statsbudsjettet 2014
- Nr 1 2014 Unios innspill til regjeringen Solberg i forkant av 2015-budsjettet
- Nr 2 2013 Unios kommentarer til Revidert budsjett 2014 og Kommuneproposisjonen 2015

Unios notatserie gir bakgrunn og kommentarer til aktuelle faglige og politiske spørsmål. Her trykker vi også Unios syn i viktige hørings saker og våre innspill i forbindelse med statsbudsjett mv.

Unios 10 krav

1. Unio mener at kampen for å holde arbeidsledigheten nede må skjerpes når vekstbidragene fra husholdningen og petroleumsvirksomheten reduseres. Det må settes inn tiltak over et bredt felt framover. Både arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken og nærings- og forskningspolitikken må styrkes. Også offentlig sektor må brukes aktivt for å holde sysselsettingen oppe. Sammenliknet med arbeidsmarkedet før finanskrisen har sysselsettingen gått ned med 150 000 personer.
2. Unio er redd skatteforslagene i Revidert budsjett gir et signal om varige svekkelser i skattegrunnlagene framover. Forslagene om fjerning av motorbåtavgiften og utvidelse av taxfree-ordningen gir mest til de som flyr mest og kjører fortest. Både fordelingsprofilen og miljøprofilen i forslagene er uheldige.
3. Unio mener regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2015 gir kommunene et økonomisk underskudd som bare kan dekkes gjennom redusert tjenestetilbud eller effektivisering. Ytterligere effektivisering av velferdstjenestene vil lett gå på bekostning av kvaliteten eller tving fram økt konkurranseutsetting med dårligere vilkår for de ansatte.
4. Unio krever at kommunesektorens frie inntekter økes med 3 mrd. kroner utover regjeringens forslag i Kommuneproposisjonen slik at det blir mulig å bedre kvaliteten i velferdstilbudet. Regjeringens opplegg for 2015 innebærer at kommunesektoren i verste fall går med 1 mrd. kroner i underskudd.
5. Unio viser til at etterspørselen etter barnehageplasser har økt, selv etter økningen i kontantstøtten. Kommunene må kompenseres for de pengene som er trukket ut av rammetilskuddet for i år og neste år, hhv 344 mill. og 825 mill. kr.
6. Unio mener det er positivt at flere lærere får videreutdanning, men vi krever at lærerløftet også omfatter barnehagelærerne. Regjeringen må satse mer på kompetanse for flere barnehagelærere og lærere. Flere kvalifiserte lærere må inn i barnehager og skoler.
7. Unio mener at økt satsing på etter- og videreutdanning for lærere må følges opp av en tilsvarende styrking av universiteter og høyskoler med personell og ressurser så de kan gjøre sin del av jobbe.
8. Unio krever at styrkingen av helsestasjons- og skolehelsetjenesten og jordmortjenesten i 2015 sikres gjennom øremerking av midlene.
9. Unio mener at bevilgningen til psykisk helse og rusarbeid må følges opp med nødvendige grep i den kommende meldingen om organisering av primærhelsetjenester for å sikre trygge, gode og lokale tjenester til mennesker med psykisk helsesvikt og rus, som også omfatter den eldre del av befolkningen.
10. Unio krever at en helt nødvendig helhetlig og forpliktende opptrappingsplan for rehabilitering og habilitering må inkluderes i statsbudsjett 2015.

19. mai 2014

Unios kommentarer til Revidert budsjett 2014 og Kommuneproposisjonen 2015

Regjeringen Solberg underslår utgiftsveksten i barnehagesektoren. Kommuneopplegget for 2015 gir en manko på opp mot 1 mrd. kroner når det justeres for denne underdekningen, befolkningsveksten og de økte pensjonskostnadene. I opplegget for revisjonen av 2014-budsjettet sløser regjeringen bort det større finanspolitiske handlingsrommet på alkohol og andre svekkelser av skattegrunlaget. Prioriteringene fra regjeringen er skuffende sett i forhold til tidligere uttrykte ønsker om å styrke verdiskapingen og velferden. Bedre blir det ikke av at regjeringen Solberg nå varsler økt arbeidsledighet og svakere vekst i fastlandsøkonomien.

Internasjonal økonomi

Hos våre handelspartnere er det en tendens til at veksten tar seg noe opp. Tydeligst ser vi dette i USA, Storbritannia og Sverige. Arbeidsledigheten hos mange av våre handelspartnere er derimot fortsatt rekordhøy og de sosiale kostnadene er store. Mange arbeidstakere og pensjonister opplever et kraftig fall i inntekt og levestandard. I eurolandene går den økonomiske utviklingen fra nedgang til svak oppgang først i år.

Styringsrentene er nær null i store deler av OECD-området. For Norges handelspartnere samlet sett anslår Revidert budsjett BNP-veksten til 2 ½ pst i år og neste år, litt høyere enn anslått i tilleggsproposisjonen i fjor høst. Dette gir noe drahjelp for norsk økonomi framover.

IMF anslår i World Economic Outlook fra april 2014 at arbeidsledigheten i euroområdet kun vil gå svakt ned fra rekordhøye 12 pst av arbeidsstyrken i år til 11 pst i 2016. Innstramningene i finanspolitikken i forbindelse med statsgjeldskrisa hemmer veksten og forverrer situasjonen.

I følge Maastricht-kriteriene skulle ikke noe enkeltland i euroområdet ha en offentlig bruttogjeld som var høyere enn 60 prosent av BNP. Nå anslår IMF eurolandenes samlede bruttogjeld etter disse kriteriene til 96 prosent av BNP i 2014, en økning fra 70 pst i finanskriseåret 2008.

Tabell 1: BNP-vekst, arbeidsledighet og gjeld i USA og eurolandene, prosent

	USA				Eurolandene			
	Gj.snitt 2003-2007	2014	2015	2016	Gj.snitt 2003-2007	2014	2015	2016
Vekst BNP	2,7	2,8	3,0	3,0	2,2	1,2	1,5	1,5
Arbeidsledighet	5,2	6,4	6,3	6,1	8,4	11,9	11,6	11,1
Offentlig nettogjeld i pst av BNP	46,8	82,3	82,7	82,9	48,7	73,2	72,6	71,3

Kilde: IMF World Economic Outlook april 2014

Norsk økonomi

Petroleumsinvesteringene ventes ikke å øke nevneverdig i år eller de nærmeste årene. Kanskje er tiden med kraftig stimulans av norsk økonomi fra denne sektoren slutt. Deler av dette bortfallet vil bli erstattet av sterkere vekst fra andre områder. Eksporten av tradisjonelle varer ventes å øke både i år og neste år. Videre ventes husholdningenes konsum å ta seg klart opp i 2015 etter relativt lav vekst både i fjor og i år. Boliginvesteringene antas derimot å gå ned både i år og neste år.

Regjeringen anslår veksten i fastlandsøkonomien til 2 pst i 2014. Det er på linje med veksten i 2013 og neste et halvt prosentpoeng lavere enn anslaget i budsjettopplegget fra i fjor høst. For 2015 anslår regjeringen veksten i fastlands-BNP til 2,2 pst. Dette innebærer at norsk økonomi vil vokse under trendvekst både i år og neste år.

Økt arbeidsledighet

Regjeringens økonomiske opplegg gir en økning i arbeidsledigheten, opp fra 3,5 pst i 2013 til 3,7 pst i 2014. Regjeringen venter at ledigheten vil øke ytterligere til 3,8 pst i 2015.

Regjeringen Solberg får hjelp av et oljefond som økte mer i fjor enn det regjeringen tidligere la til grunn. Det gjør det mulig å øke oljepengebruken og samtidig redusere det strukturelle oljekorrigerte underskuddet til 2,8 pst. av oljefondet i år. I Revidert budsjett øker regjeringen oljepengebruken med 1,9 mrd. kroner sammenliknet med opplegget i fjor høst. Budsjettet gir økte aktivitetsimpulser til norsk økonomi. Til tross for dette anslås det en betydelig lavere veksten i fastlandsøkonomien og ledigheten øker noe mer enn anslagene i Solberg-regjeringens budsjett fra i fjor høst. Noe av dette kan forklares med at den økte oljepengebruken går til skatteletter og andre tiltak som gir lavere sysselsettingseffekt enn om pengene hadde blitt brukt på bedre helsetjenester, eldreomsorg, utdanning og forskning.

Unio mener at regjeringen skulle ha benyttet det økte økonomiske handlingsrommet til å styrke tiltak som ville lettet situasjonen for kommunene som følge av den sterke befolkningsveksten. Denne krever en forsert utbygging innen utdanning, helse, omsorg og infrastruktur bare for å opprettholde tjenestetilbudet per innbygger på dagens nivå. Skal kommunene kunne tilby bedre helse-, omsorgs- og utdanningstjenester, må de frie inntektene til sektoren økes mer enn den demografiske utgiftsveksten.

Lønninger og priser

Regjeringen anslår årslønnsveksten i år til 3,3 pst, dette er samme anslag som frontfagsrammen og 0,2 prosentpoeng lavere enn i Nasjonalbudsjettet i fjor høst og regjeringen Solbergs tilleggsproposisjon. SSB anslo i mars årslønnsveksten til 3,8 pst. Mye tyder på at regjeringen her har lagt seg lavt, det vil innebære at alle bevilgninger som er tunge på lønnskostnader er undervurdert.

Regjeringen legger videre til grunn at konsumprisene vil øke med 2,0 pst i år, anslaget i tilleggsproposisjonen var 1,9 pst. KPI-JAE, som viser den underliggende prisveksten justert for avgifter og energivarer, anslås til 2,5 pst i år, 0,6 prosentpoeng opp i forhold til anslaget i fjor høst. Vi har nå en svakt tiltakende prisvekst, men på et lavt nivå.

Tabell 2: Økonomiske anslag for norsk økonomi 2013-2015, prosentvis endring fra året før der annet ikke er oppgitt

	2013	2014			2015	
	FIN mai 14	FIN nov 13	SSB mars 14	FIN mai 14	SSB mars 14	FIN mars 14
Privat konsum	2,1	2,4	2,1	2,0	3,4	
Offentlig konsum	1,6	2,1	2,3	1,9	2,3	
Br.inv. i utvinning og rørtransport	18,0	7,5	2,5	3,0	-0,7	
Br.inv. fastlandsbedrifter	1,0	3,7	2,1	2,0	2,7	
Boliginvesteringer	6,4	3,0	-2,2	-2,3	-1,8	
Br.inv. i offentlig forvaltning	9,5	4,8	3,3	4,8	7,9	
Eksport tradisjonelle varer	0,8	2,5	1,3	2,4	3,0	
Import tradisjonelle varer	2,5	2,9	1,5	2,3	2,8	
BNP Fastlands-Norge	2,0	2,5	1,9	1,9	2,4	2,2
- industri og bergverk			3,8		3,9	
Sysselsatte personer	1,2	1,0	0,7	0,8	0,7	
AKU-ledighet, nivå	3,5	3,6	3,7	3,7	3,9	3,8
Årslønn	3,9	3 ½	2,8	3,3	3,5	
KPI	2,1	1,9	2,3	2,0	1,6	
KPI-JAE	1,6	2,0	2,5	2,5	1,8	
Sparerate husholdningene, nivå	9,0		9,6	9,2	9,7	
3-mndr. pengemarkedsrente, nivå		1,8	1,7		1,7	
Råoljepris, kroner per fat	639	600	633	650	583	626

Kilde: Revidert budsjett 2014 (FIN mai 14), Tillegg 1 2014 (FIN nov 13) og ØA 1/2014 (SSB mars 14)

Holden-utvalget

I Revidert nasjonalbudsjett gir regjeringen en oppsummering og vurdering av Holden III-utvalgets innstilling. Unio vil særlig trekke fram at Holden III-utvalget pekte på det høye nivået på petroleumsinvesteringene og de senere årenes kraftige vekst i disse som et problem for styringen av norsk økonomi. Impulsene fra oljevirkksomheten er av et helt annet omfang enn impulsene fra finanspolitikken. Det går bra så lenge aktiviteten er stabil eller øker, men vi har sett tidligere at oljeselskapene snur raskt om oljeprisen faller sterkt.

Unio mener regjeringen må ta grep for å styre nivået på den samlede petroleumsrelaterte aktiviteten. Dette er for viktig til å styres av oljeprisen og oljeselskapene alene. Oljeinvesteringene kan nå ha nådd toppen, vi er alle tjent med at nedtrappingen skjer forsiktig og over lang tid. Parallelt må det satses offensivt på forskning og utvikling slik at norske fastlandsnæringer og velferden får flere ben å stå på når aktivitet på sokkelen avtar.

Unio vil peke på at Holden III-utvalget la vekt på partenes viktige rolle i den norske modellen generelt og den norske lønnsforhandlingsmodellen spesielt, og at politikken hele tiden må legge til rette for at arbeidslivets parter har den nødvendige innflytelse for å opprettholde modellen og balansere maktforholdene i arbeidslivet. Unio vil særlig trekke fram at myndighetene bør legge til rette for et organisert arbeidsliv med høy organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og med klare rettigheter for organisasjonene og de

faglig tillitsvalgte. Myndighetene bør også i sin politikk, om de mener alvor med støtten til frontfagsmodellen, bidra til å gjøre det mer attraktivt å være organisert og ikke svekke de tillitsvalgtes rolle eller hovedorganisasjonenes sentrale betydning for et godt og omstillingsdyktig arbeidsliv.

Holden III-utvalget har anbefalt at NHO i forståelse med LO etter arbeiderfrontfagsoppgjøret skal angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien. Denne anbefalingen er av enkelte tolket svært bombastisk som en ramme andre forhandlingsområder ikke kan vike fra. Dette har ikke vært meningen med denne anbefalingen. Frontfaget skal fortsatt ha en normgivende rolle, ikke være en tvangsramme. Hele poenget med frontfagsmodellen og frontfagets normgivende rolle er å sikre hovedtariffområdene om lag lik lønnsutvikling over tid. Skal en klare det må det være rom for f.eks. å kunne kreve kompensasjon for etterslep.

Det er ikke noe i Holden III-utvalgets innstilling som tilsier at partene ikke kan gjøre det. Tvert om står det i innstillingen på side 142 at: *«Eventuelle ulikheter i lønnsutviklingen de siste årene mellom ulike sektorer vil normalt uansett være et av flere elementer som vurderes i forbindelse med lønnsoppgjørene hvert år. Frontfagsmodellen vil derfor ikke innebære at lønnsveksten er nøyaktig den samme i de ulike forhandlingsområdene i hvert enkelt år, men snarere at lønnsveksten over tid skal være om lag den samme. Historien gir grunn til tillit til dette, jf. bl.a. figur 8.3»*. Klarer kan det ikke sies at en eventuell etterslepsproblematikk kan tas opp av partene i oppgjørene i f.eks. offentlig sektor innenfor rammene av frontfagsmodellen. Uten mulighet til å ta opp etterslepsproblematikk vil enkelte områder over tid kunne komme systematisk dårligere ut enn frontfaget.

Regjeringen avslutter sin vurdering av Holden III-utvalget med å referere til det pågående tariffoppgjøret. Regjeringen legger NHOs anslag på 3,3 pst til grunn som årslønnsvekst i Revidert nasjonalbudsjett. Anslaget innebærer at industrifunksjonærene vil komme likt ut med arbeiderne. Det har de gjort ett år de siste 30 år, som årlig gjennomsnitt i disse årene har industrifunksjonærenes lønnsvekst vært 0,6 prosentpoeng høyere enn arbeidernes lønnsvekst. Den teknologiske utviklingen i industrien og vårt høye kostnadsnivå kan tilsi at dette er et strukturelt trekk som ikke vil «gå bort» selv om oljevirkosomheten kan ha passert toppen. Holden III-utvalgets innstilling prøver her å argumentere i en annen retning. De neste årene vil vise hvilke effekter som er sterkest.

Skatter og avgifter

Regjeringen sier i RNB at skatte- og avgiftsreglene som hovedregel bør ligge fast igjennom året. Like fullt fjerner den båtmotoravgiften og utvider taxfree-ordningen, begge endringene gir 100 mill. kroner i skattereduskjon. Størrelsen på påhengsmotoravgiften er proporsjonal med antall hestekrefter. Her gis det med andre ord mest skattelette til de som flyr mest og kjører fortest. Regjeringen bruker penger på sprit og fart til den nette sum av 200 millioner kroner i år og 400 millioner hvis vi regner helårseffekten. I tillegg foreslår regjeringen at de som blir tittet på i skattelistede heretter skal få beskjed om hvem som gjør det, forslaget skal gjelde allerede fra høsten. Unio er sterkt uenig i disse forslagene.

Unio vil påpeke at skattene har flere funksjoner. De skal bl.a. finansiere velferd og felleskapstjenester. Videre er det viktig at skattene utformes på en slik måte at de bidrar til

god fordeling og at de gir incentiver til riktig ressursbruk og fornuftig adferd, ikke minst fra et miljømessig synspunkt. Forslagene som er nevnt over bidrar dårlig i så måte.

Unio mener at skattenivået må være så høyt at vi klarer å finansiere pensjoner og velferdstjenester av høy kvalitet, en god offentlig fellesskole, gode helsetjenester drevet i offentlig regi mv. Unio ber derfor regjeringen være forsiktig med å dele ut store skattelettelser til personer og bedrifter. På lang sikt må heller skattene opp enn ned om en ikke ønsker radikale endringer i den norske fellekskapsmodellen.

Tidligere skattereformer har utvidet skattegrunnlagene, det har gjort det mulig å sette ned skattesatsene. Eventuelle skattelettelser bør bygge videre på dette hovedprinsippet heller enn å fjerne skatter, særlig der disse i utgangspunktet virker godt for fordeling, effektivitet eller miljø.

Grønn skattekommissjon

Regjeringen varsler i Revider budsjett at den vil oppnevne en Grønn skattekommissjon før sommeren. Unio mener et grønt skattesifte må få en ny radikal omdreining. Det er over 18 år siden «Grønn skattekommissjon» avga innstillingen «Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting» (NOU 1996: 9). Selv om grønne skatter allerede har et relativt høyt nivå i Norge, er det mye å gå på for ytterligere å vri beskatningen for å fremme miljøriktig adferd. Innstillingen fra 1996 er bare delvis fulgt opp, og nye tiltak må prøves, og utfordringen som bl.a. kommer fram i FN's siste klimarapport viser at tiltakene må være radikale. Skatt er i denne sammenheng et viktig virkemiddel.

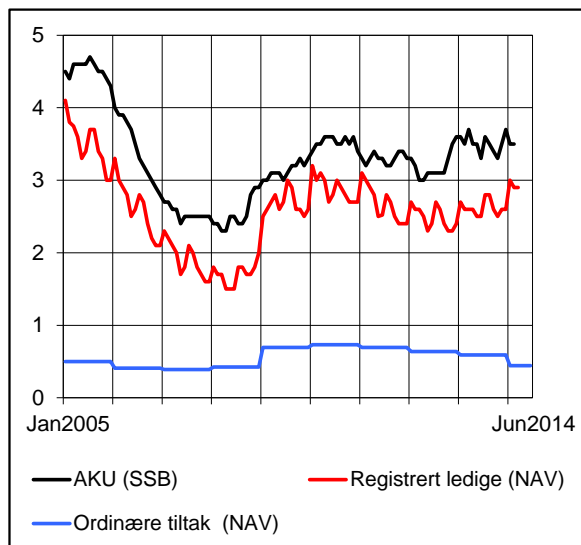
Unio mener fagbevegelsen og miljøbevegelsen må være godt representert i en ny kommisjon som også bør se på virkemidler ut over de rent skatte- og avgiftsmessige. Klimautfordringene krever omstilling i produksjon og forbruk. En klimalov, grønn skattepolitikk og klimaretet forsknings- og næringspolitikk må bidra til å skape nye arbeidsplasser når andre faller bort.

Arbeidsmarkedet

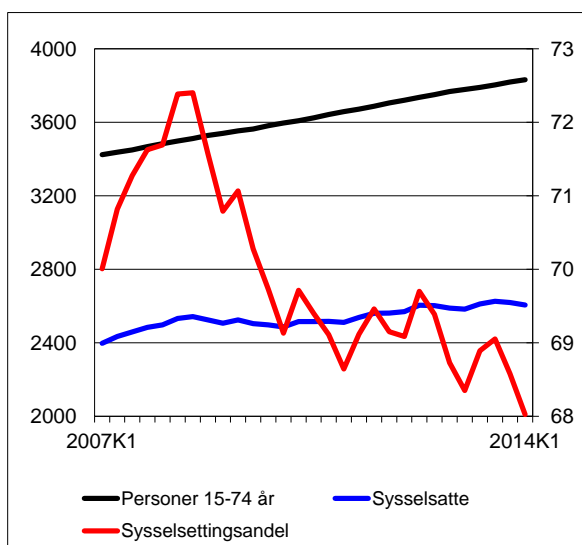
Arbeidsinnvandringen er fortsatt kilde til sterk vekst i befolkningen. Når sysselsettingen de siste to kvartalene i tillegg har gått svakt ned blir det klart vanskeligere å få ned ledigheten. Sammenliknet med situasjonen før finanskrisa i 2008 er langt færre i arbeid. I 2008 var sysselsettingsandelen (sysselsatte som andel av befolkningen 15-74 år) 72 pst. I 1. kvartal 2014 var den 68,0 pst. For å komme opp på samme sysselsettingsandel som før finanskrisa måtte 153.000 flere personer vært i arbeid i dag.

Solberg-regjeringen justerte i statsbudsjettet i fjor høst opp ledighetsanslaget for i år til nesten 100 000 helt arbeidsledige. I Revidert budsjett passerer anslaget 100 000 og regjeringen anslår en ytterligere økning i 2015 da 3,8 pst av arbeidsstyrken antas å være helt ledige.

NAV's ledighetsstatistikk for april 2014 viser at 48 pst av de helt arbeidsledige er langtidsledige, dvs. at de har vært ledige i mer enn 6 måneder. Siste år har antall langtidsledige økt med hele 6 200 personer. Av de 35 800 langtidsledige har de med de aller lengste ledighetsperiodene hatt den kraftigste veksten.

Figur 5: Arbeidsledighet og ordinære tiltak i prosent av arbeidsstyrken

Kilde: SSB og NAV

Figur 6: Personer (1000), sysselsatte (1000) og sysselsettingsandel (prosent, høyre akse)

Kilde: SSB AKU

Styrk arbeidsmarkedstiltakene

I fjor høst dreide regjeringen arbeidsmarkedstiltakene fra ordinære arbeidssøkere til personer med nedsatt arbeidsevne. Antall tiltaksplasser rettet mot ordinære arbeidssøkere ble for inneværende år redusert med hele 4000 plasser til 12 000 plasser på årsbasis.

Unio mener dette er for lite for å gi et tilbud til langtidsledige, ungdom og innvandrere som sliter med å få arbeid. Når regjeringen nå varsler ytterligere økning i ledigheten skulle den benyttet anledningen til å øke innsatsen overfor disse utsatte gruppene. Tiltaksgarantien overfor ungdom 20-24 år må styrkes. I tillegg må utdanningspolitikken ta høyde for de kraftige omstillingene som finner sted.

Unio mener også at NAV selv må ta et større ansvar for å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak overfor ordinære arbeidssøkere i egenregi. I dag er neste alle ordinære arbeidsmarkedstiltak drevet etter anbudsprinsippet. Mer i egenregi er ikke minst viktig for at etaten skal ha best mulig kunnskap og kompetanse om det lokale arbeids- og næringsliv og et godt grunnlag for gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken. Unio er også meget skeptisk til regjeringens signaler om en massiv konkurranseutsetting av tiltak overfor de yrkeshemmede. Her som på andre områder virker det som om regjeringen snakker med to tunger: På den ene siden å lovprise faglighet og kvalitet og på den annen side å jobbe for mer konkurranseutsetting.

Sosial dumping og konkurranseutsetting

Unio viser til at Holden III-utvalget la vekt på at sosial dumping både rammer arbeidstakere som får lav lønn og dårlige arbeidsforhold og seriøse arbeidsgivere som utsettes for konkurransevridende lavlønnskonkurranse. Unio mener det er viktig å styrke Arbeidstilsynet, Skatteetaten og politiet i kampen for et ryddig arbeidsliv og et godt arbeidsmiljø. Regjeringen må også støtte partssamarbeidet og hovedsammenslutningenes rolle i dette viktige arbeidet. Økt grunnbemanning og økt rekruttering til yrker det er mangel på vil også redusere bruken av

innleie og uverdige lønns- og arbeidsforhold i bemanningsbransjen. Unio vil også peke på at økt konkurranseutsetting bidrar til å bryte ned avtaleverket i offentlig sektor, til å redusere organisasjonsgraden og til å svekke den norske forhandlingsmodellen og trepartssamarbeidet. Problemet med tariff-shopping på arbeidsgiversiden for bl.a. å komme inn under billigere tariffavtaler med betydelig dårligere pensjonsordninger er påpekt av Holden III-utvalget.

Kommuneøkonomien for 2015

Unio krevde i sitt innspill til regjeringen Solberg i forkant av 2015-budsjettet at kommunesektorens frie inntekter for 2015 økes med 2 mrd. kroner ut over hva som trengs for å dekke den demografiske utgiftsveksten mv. Vi mener dette er nødvendig for å hindre innstramninger i tjenestetilbudet slik mange kommuner nå melder om. Det er sterkt beklagelig at regjeringen i Kommuneproposisjonen legger opp til en innstramning på opp mot 1 mrd. kroner i sektorens frie inntekter i 2015. Underfinansiering av barnehagesektoren forklarer mye av kuttet. Innstramningen i 2015 kommer på toppen av regjeringens stramme kommunebudsjett for inneværende år.

Det økonomiske handlingsrommet

Regjeringen foreslår en økning i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 4,5 og 5 mrd. kroner for 2015. Det legges opp til en vekst i de frie inntektene på mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner, som tilsvarer en realvekst på 1,4 prosent. Økningen i frie inntekter er ikke tilstrekkelig til å dekke kjente betalingsforpliktelser og pålagte satsinger i velferdstilbud.

Regjeringen la i fjor høst til grunn at økt kontantstøtte for 2-åringene ville redusere behovet for barnehageplasser med 4000 plasser, tilsvarende et redusert utgiftsbehov på årsbasis på 825 mill. kroner. Dette anslaget slår ikke til. Tvert om øker etterspørselen etter barnehageplasser. Unio mener det er sterkt beklagelig at regjeringen skyver dette problemet over på kommunene som må dekke disse utgiftene innenfor de frie inntektene. Kommunesektoren vil da samlet kanskje få en manko på 1 milliard kroner neste år om det øvrige opplegget til regjeringen går igjennom. Dersom den øvre grensen for regjeringens anslag på økningen i de frie inntektene legges til grunn vil mankoen bli på 0,7 mrd. kroner.

Tabell 3: Kommunesektorens økonomiske handlingsrom

	2014	2015
Økning i frie inntekter (minimum økning for 2015)	5,2 mrd	4,2 mrd
Demografikostnader, ny beregningsmetode	-2,8 mrd	-2,7 mrd
Demografikostnader, utelatt fra gammel beregningsmetode	-0,3 mrd	-0,5 mrd
Økte pensjonskostnader	-1,8 mrd	-0,5 mrd
Underdekning i forhold til barnehageplasser	-0,3 mrd	-0,8 mrd
Kompensasjon for nytt inntektssystem		-0,1 mrd
Fornyning og opprustning av fylkesveier	-0,5 mrd	-0,2 mrd
Helsestasjons-, skolehelsetjenesten og jordmortjeneste	-0,2 mrd	-0,2 mrd
Rus og psykiatri		-0,2 mrd
Netto økonomisk handlingsrom 2014	-0,7 mrd	-1,0 mrd

Økte demografiutgifter

Anslaget for økningen i demografiutgifter er beregnet under forutsetning av uendret standard, dekningsgrad og effektivitet. Med disse forutsetningene anslår regjeringen at demografiutviklingen vil legge beslag på 3,1 mrd. kroner i 2015, hvorav 2,7 mrd. kroner må dekkes av økningen i frie inntekter. Hele merutgiften kan knyttes til økte utgifter i primærkommunene.

Nylig har Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi endret sitt beregningsopplegg for demografiutgiftene. I det nye beregningsopplegget er økte utgifter til kommunal administrasjon og fylkesveier tatt ut. Den nye beregningsmetoden representerer 77 prosent av den reelle utgiftsøkningen, mot tidligere 84 prosent. Et mindretall i utvalget anfører at utgiftene fortsatt er reelle for kommuner og fylkeskommuner og at demografiberegningene må ta hensyn til økte utgifter til kommunal administrasjon og fylkesveier ved beregning av den reelle økningen i demografiutgifter. I så fall øker demografiutgiftene med 3,6 mrd. kroner i 2015, hvorav 3,5 mrd. kroner kan knyttes til primærkommunene og 0,1 mrd. kroner til fylkeskommunene.

Det er grunn til å tro at mindretallets anførsler er relevante. Og uavhengig av hvorvidt utgiftene synliggjøres gjennom demografiberegningene, er det utgifter som må dekkes av økningen i frie inntekter. Unio mener at den reelle utgiftsøkningen må synliggjøres i beregningsopplegget og kompenseres i form av tilsvarende økning i frie inntekter, eventuelt synliggjøres og kompenseres gjennom andre tilskuddsordninger.

Økte pensjonskostnader

Beregningsmetoden for økningen i frie inntekter fanger heller ikke opp økningen i pensjonskostnader utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Kommunesektoren får derfor en ekstraregning for pensjonskostnader som på usikkert grunnlag ansås til 0,5 mrd. kroner i 2015, en kostnad som må dekkes av økningen i de frie inntektene.

Økt gjeld i kommunesektoren

Netto gjeld i kommunesektoren utgjorde 44 prosent av inntektene ved utgangen av 2012. Den renteksponerte delen av gjelden utgjorde om lag 30 prosent av inntektene ved utgangen av 2013. Med dagens lave rentenivå kan kommunesektoren betjene sin gjeld, men det høye gjeldsnivået bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for fremtidige renteøkninger. Dersom rentenivået stiger med ett prosentpoeng, vil dette øke kommunesektorens netto renteutgifter med om lag 1,25 mrd. kroner, som i så fall må dekkes inn av økningen i frie inntekter. Prognoser fra SSB indikerer at rentenivå vil holde seg stabilt i 2014 og 2015, mens nivået vil øke noe i 2016.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er hovedindikator for den økonomiske balansen i kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Over tid bør netto driftsresultat for kommunesektoren utgjøre om lag 3 prosent av inntektene.

Kommunesektoren har oppfylt målet om 3 prosent netto driftsresultat i 4 av de siste 14 årene (2005, 2006, 2010 og 2012). Dette betyr at kommunesektoren har avsatt for lite egenkapital til investeringer og dermed i økende grad måttet lånefinansiere sine investeringer. I 2013 var netto driftsresultat for kommunesektoren samlet 2,9 prosent av inntektene, mens netto driftsresultat for kommunene var noe lavere.

Kommunereform og nytt inntektssystem for kommunene

Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Et sentralt utgangspunkt er at reformen skal forenkle, fornye og forbedre styringen. Regjeringen har følgende mål for reformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Gode og likeverdige tjenester knyttes i sterk grad til større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse i form av større fagmiljø. I reformen skal det legges til rette for at kommunene skal kunne ta på seg flere oppgaver enn de har i dag. Herunder heter det at inntil det foreligger en robust kommuneinndeling og kommunene har fått tilført nye oppgaver, vil fylkeskommunene bestå.

Med styrket lokaldemokrati mener regjeringen i praksis redusert statlig detaljstyring. Hensikten er at kommunene skal få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. En viktig forutsetning for dette er at kommunene i hovedsak rammefinansieres. Det presenteres også som en viktig forutsetning at kommunene har en god egenkontroll og at tilsynet med kommunene (uavhengig eller statlig) reduseres.

I forbindelse med reformen vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning. For det første får alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden (det vil si innen 1. januar 2018) dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Engangsstøtten differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. For det andre vil nye kommuner få reformstøtte som kan benyttes fritt uten føringer fra staten. Reformstøtten er differensiert etter innbyggertall. For det tredje får nye kommuner beholde dagens inndelingstilskudd som om de fortsatt var to eller flere kommuner. Kommunene beholder inndelingstilskuddet i 15 år etter sammenslåingen før tilskuddet trappes ned over fem år. Det varsles at ordningen med inndelingstilskudd vil bli strammet inn etter reformperioden.

Regjeringen varsler en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av reformperioden. Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen. Utformingen og omfanget av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Derfor skal også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen. Unio er skeptisk til at skatteinntektenes andel av kommunenes samlede inntekter skal økes mye, og vi mener at endringer i inntekts- og utgiftsutjamningen mellom kommuner må veies opp mot de fordeler og ulemper som kan følge av større kommuner.

Vurdering fra et utdanningsfaglig perspektiv

Kommuneproposisjonens presentasjon av reformen levner liten tvil om at regjeringen legger opp til langt færre og større kommuner innen relativt kort tid. De økonomiske insentivene, varselet om flere oppgaver og om det utvidede ansvaret som vil påligge kommunene i form av flere oppgaver, gjør at det kan bli vanskelig for små kommuner å forbli små gjennom og etter reformen.

Prinsippet om et likeverdig utdanningstilbud uavhengig av hvor i landet man bor, står sterkt. En viktig forutsetning for et likeverdig utdanningstilbud er de økonomiske rammene. Det er derfor viktig at hensynet til likeverdighet ivaretas både når nye kommunegrenser skal tegnes og når elementene i nytt inntektssystem for kommunene skal vurderes.

Det kan være en trussel mot likeverdigheten i tilbudet dersom inntektsutjevningen svekkes ved at kommunene får beholde mer av sine egne skatteinntekter. Kvaliteten i utdanningstilbudet avhenger bl.a. av ressursene som settes inn. Et forutsigbart og jevnt inntektsgrunnlag er et viktig premiss for god og likeverdig kvalitet.

Finansieringen av barnehagene og grunnskolene må gjennomgås parallelt med kommunereformen. Slik finansieringen er i dag er det en rekke uheldige insentiver som rammer tilbudet til barnehagebarn og elever. Finansieringen av barnehagene må vurderes i lys av likeverdig behandling og et likeverdig barnehagetilbud. Uheldigvis brukes innsparing som et argument for å selge eller konkurranseutsette kommunale barnehager. For grunnskolene er det gjennom adgangen til dispensasjon fra privatskoleloven åpnet for flere private aktører. Erfaring tilsier at private skoler opprettes der kommunale skoler legges ned. Når elever velger private skoler fremfor kommunale, mister kommunene deler av sitt inntektsgrunnlag så lenge private skoler finansieres av staten og foreldrebetaling. Dersom privatiseringen brer om seg med større kommuner og en mer sentralisert kommunal skolestruktur, kan dette føre til at private aktører overtar deler av kommunenes inntektsgrunnlag og i neste omgang at kommunene står i fare for å tape kontroll over grunnskoletilbudets kvalitet og innhold.

Unio mener at statlig styring gjennom kvalitetskrav i regelverket er et viktig element i utdanningssektoren og den beste måten å sikre ressurstildelingen til barnehager og skoler på. I et sterkt lokaldemokrati er det fortsatt behov for å sikre ressursene til enkeltsektorer. Strengere kvalitetskrav kan bidra til å sikre barnas og elevenes rettigheter samt bidra til at midlene som prioriteres til utdanningssektoren kommer barna og elevene til gode i sin helhet.

Unio mener videre at tilsynsfunksjonen har en vesentlig rolle i velferdstilbudet. Kommunene er for eksempel både eier, bevilgende myndighet og tilsynsmyndighet i barnehagesektoren. Erfaringsvis har mange kommuner verken insentiver, kapasitet eller kompetanse til å utføre tilsynet. Dette gir seg utslag i manglende tilsyn og/eller tilsyn som ikke følges opp. Manglende tilsyn og oppfølging rammer kvaliteten i sektoren og gir rom for mangelfull egenkontroll. God egenkontroll i kommunene kan imidlertid bidra til å redusere behovet for tilsyn. Men det vil uansett være behov for en uavhengig tilsynsmyndighet.

Barnehager

Ved endringer i kontantstøtten og foreldrebetalingen i barnehagene legges det til grunn at etterspørselen etter barnehageplasser endres. Metoden som har vært benyttet for dette formålet har ikke holdt mål. Regjeringen la til grunn at økningen i kontantstøtten for 2-åringer ville redusere etterspørselen etter barnehageplasser med 4000 plasser og de reduserte overføringene til kommunene på dette grunnlaget med 825 mill. kroner på helårsbasis, med halv effekt for 2014 og full effekt for 2015. Nå viser det seg at etterspørselen etter barnehageplasser ikke går ned slik regjeringen la til grunn, men at den øker. Like fullt tar ikke regjeringen konsekvensene av dette i Revidert budsjett for i år eller i Kommuneopplegget for 2015.

Unio mener at regjeringen må følge opp Stortingets intensjon om at barnehagesatsingen skal finansieres av staten gjennom overføringene til kommunene. Det regjeringen gjør nå, både i Revidert budsjett og i kommuneopplegget for 2015 er å tvinge kommunene til å finansiere barnehagene gjennom andre kutt eller tvinge kommunene til å redusere kostnadene i barnehagesektoren. Riktig finansiering er viktig for å sikre kvaliteten i både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Videreutdanning

Unio mener at barnehagelærerne har behov for å videreutvikle sin kompetanse og de de derfor må omfattes av samme etterutdanningsløft som det regjeringen har for lærerne. Vi viser til at kunnskapsministeren sa på Høyres landsmøte at barnehagen er et sted der du skal legge grunnlaget for læring, og at det aller viktigste for barnehagen som læringsarena er barnehagelærerne. I regjeringsplattformen står det at kvaliteten i barnehagene skal løftes, at etter- og videreutdanning skal styrkes og at det skal utdannes flere pedagoger. Likevel er lærere i barnehagen ikke tatt med. Unio mener at et kvalitetsløft i form av etter- og videreutdanning skal sikre et tilbud med kvalitet i hele utdanningsløpet. Dette arbeidet starter i barnehagen.

Forsøk med gratis kjernetid

Det foreslås å endre innretningen av deler av forsøket med gratis kjernetid i barnehage. Regjeringen vil åpne for at kommunene kan prøve ut alternative innretninger i mindre områder innenfor eksisterende økonomiske ramme, for eksempel målretting basert på inntekt. Hovedformålet med forsøket skal fortsatt være å forberede barn på skolestart gjennom barnehagedeltakelse, ved å stimulere sosial og språklig læring hos barna. Kobling av krav om deltakelse i aktivitet eller norskopplæring for foreldre kan også prøves ut.

Unio mener at ordningen med kjernetid må sikre at alle barn med et behov for et styrket barnehagetilbud for barn og foreldre. Gratis kjernetid må være et første skritt mot gratis barnehage for alle barn.

Grunnskole og videregående opplæring

Etter- og videreutdanning

Regjeringen vil styrke lærernes formelle kompetanse. Det er lagt til rette for at 3 500 lærere kan ta videreutdanning i 2014. Søkningen til ordningen i 2014 er god. Regjeringen foreslår

derfor en økning på 50 mill. kroner for å utvide ordningen med 500 nye studieplasser for høsten 2014.

Unio støtter dette forslaget. Dette er et skritt i riktig retning og nødvendig for å bygge lærerkompetanse for fremtiden. Unio legger til grunn at dette er del av en langsiktig satsing på etter- og videreutdanning som vil bidra til å heve kvaliteten i norsk skole ytterligere.

Det er skoleeiers ansvar å sørge for riktig og nødvendig kompetanse i skolen, og det er viktig at kommunene følger opp dette ansvaret, selv om regjeringen har påtatt seg en større del av finansieringsansvaret enn tidligere. Kommunenes prioriteringer er avgjørende for at regjeringen skal nå sine mål. Unio understreker betydningen av at også lærere i barnehagen får del i regjeringens satsing på etter- og videreutdanning.

Unio mener videre at økt satsing på etter- og videreutdanning for lærere må følges opp av en tilsvarende styrking av universiteter og høyskoler med personell og ressurser så de kan gjøre sin del av jobben.

Lovproposisjon med forslag om endringer i privatskolelova («ny friskolelov»)

Kommuneproposisjonen varsler at Kunnskapsdepartementet høsten 2014 vil sende på høring forslag til helhetlige endringer i privatskoleloven («ny friskolelov»). Det tas sikte på at lovproposisjonen med forslag til ny friskolelov vil bli lagt fram for Stortinget våren 2015. For å muliggjøre godkjenning av enkelte private skoler som ikke oppfyller kravene til godkjenningsgrunnlag i dagens privatskolelov (for eksempel et religiøst grunnlag eller en anerkjent pedagogisk retning) i perioden fram til ny friskolelov er vedtatt, la departementet 11. april fram Prop. 75 L (2013–2014) med forslag om en midlertidig dispensasjonsbestemmelse i gjeldende privatskolelov.

I og med at regjeringen har varslet forslag om ny privatskolelov allerede neste år, mener Unio at det vil være for kort tid til å hente inn erfaringer fra skoler som er etablert på grunnlag av unntaksbestemmelsen. Unio mener at universelle velferdstjenester, som skoler, bør drives av det offentlige. Dette er den sikreste garantien for at samfunnets fellesverdier blir benyttet best mulig. Skolen, særlig grunnskolen, er den viktigste fellesarenaen der barn og unge kan møtes på tvers av sosialgrupper, funksjonsevne, tro, livssyn, etnisitet og familiesammensetninger.

Fortsatt høyt frafall

Ressursutviklingen i videregående opplæring viser at situasjonen er nokså stabil, men med en svak negativ tendens. Blant annet er det en svak økning i antall elever per lærer fra 2012 til 2013. Unio mener dette er en uheldig utvikling som må snus dersom det skal være realistisk å redusere frafallet i videregående opplæring samt å gjøre noe med situasjonen med utrangert og farlig utstyr på mange skoler. Får vi flere elever per lærer, blir mulighetene for tett oppfølging av den enkelte elev redusert, og kampen mot frafall blir skadelidende. Når de videregående skolene ikke får tilstrekkelige ressurser til å prioritere betydelige samfunnsproblemer som frafall, er det behov for større grad av nasjonale føringer og tilskudd for å sikre god kvalitet på et så viktig samfunnsområde. Slik situasjonen er i dag, er det vanskelig å se at regjeringen har en ambisiøs strategi for å redusere frafallet i videregående opplæring.

Unio er fornøyd med at antall søkere til kostnadskrevende utdanningsprogram fortsatt skal være en del av sektornøkkelen for videregående opplæring. Det er også positivt at fylker med

store utgifter til transport i forbindelse med videregående opplæring blir tilgodesett i den nye nøkkelen.

Helse og omsorg

Unio er positive til regjeringens satsning på bl.a. helsestasjon og skolehelsetjeneste samt rus og psykisk helse i 2015, men er bekymret for om midlene når frem når de ikke øremerkes.

Helsestasjon- og skolehelsetjeneste

Unio støtter en ytterligere styrking av helsestasjon, skolehelsetjenesten og jordmortjenesten i 2015, men er bekymret for om midlene faktisk vil nå frem til formålet når midlene ikke er øremerket. En undersøkelse utført av Sykepleien tidligere i år viser at bare halvparten av kommunene bruker midlene slik de var tenkt i 2014.

Rus og psykisk helse i kommunene

Unio er glad for at Regjeringen signaliserer et ønske om en sterkere satsing på rus og psykisk helsearbeid i kommunene gjennom å prioritere 200 millioner kroner av veksten i de frie inntektene til disse tjenesteområdene. Unio er likevel bekymret for at midlene legges inn i kommunenes frie inntekter og ikke øremerkes. Dette gir ingen garanti for at pengene vil nå frem til formålet.

Pleie og omsorg

Unio støtter Regjeringens tydelige fokus på de store kompetansemessige utfordringene i pleie- og omsorgssektoren og ønsker å gjennomføre et kompetanseløft for å bedre situasjonen. Det er også positivt at regjeringen beskriver behovet for bred tverrfaglig kompetanse, høyere kompetanse, nye arbeidsmetoder og nye faglige tilnærminger.

Unio forventer at Regjeringen følger opp dette løftet med konkrete bevilgninger i statsbudsjettet for 2015, og med en tydelig prioritering av midler til personell med høyere utdanning.

Habilitering og rehabilitering

Det varsles ingen tydelig satsning på habilitering og rehabilitering i kommunene i 2015. En manglende styrking av dette feltet får konsekvenser for enkeltpasienters helsesituasjon med påfølgende merkostnader for helse- og omsorgstjenesten.

Kommunal medfinansiering

Kommunal medfinansiering skulle blant annet stimulere til oppbygging av forebyggende tiltak og tidlig intervensjon i kommunene. Kommunene er mange steder godt i gang med dette, men det gjenstår fremdeles mye mange steder. Unio erfarer at forebyggende helsetjenester i liten grad prioriteres i en stram kommuneøkonomi. Når ordningen med kommunal medfinansiering avvikles fra 1. januar 2015 må derfor regjeringen etablere andre insentiver som bidrar oppbygging a tiltak som forebygger og eller hindrer sykdomsutvikling og sykehusinnleggelse.

IKT

Regjeringen tar sikte på at forskriften om IKT-standarder i helse- og omsorgssektoren kan tre i kraft fra 1. januar 2015. Unio mener elektronisk samhandling mellom helsepersonellgrupper samt mellom primær- og spesialisthelsetjenesten er en forutsetning for god og sikker pasientbehandling. Som en del av dette bør regjeringen også støtte både oppkobling og kostnader til nødvendig infrastruktur for helsepersonell med avtaler med kommunen.

Vennlig hilsen

Unio

Anders Folkestad
Leder

Erik Orskaug
Sjeføkonom

Kopi:

Arbeids- og sosialkomiteen
Familie- og kulturkomiteen
Helse- og omsorgskomiteen
Justiskomiteen
Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen
Parlamentariske ledere
Partigruppene på Stortinget
Regjeringen

Unio har over 320.000 medlemmer : lærere, lektorer, førskolelærere, sykepleiere, forskere, politi, prester, fysioterapeuter, ergoterapeuter, diakoner, skatterevisorer, konsulenter, ledere, radiografer og maskinister

Unio vil sikre og videreutvikle velferdsstaten og samfunnets fellesverdier : sikre full sysselsetting : øke forskningen : kjempe mot offentlig fattigdom og privatisering av sentrale offentlige tjenester : øke verdsettingen av utdanningsgrupper i offentlig sektor : sikre gode trygde- og pensjonsordninger

Unio



UTDANNINGS
FORBUNDET



**FORSKER
FORBUNDET**



POLITIETS
FELLESFORBUND



 **Presteforeningen**



ergoterapeutene

 **AKADEMIKER
FORBUNDET**

 **Det Norske Diakonforbund**
The Norwegian Association of Deacons



Skatterevisorenes
Forening