

# *Hvem tar regningen?*

Er statlige reformer  
fullfinansierte?



---

# ***Innhold***

a

Problemstillinger

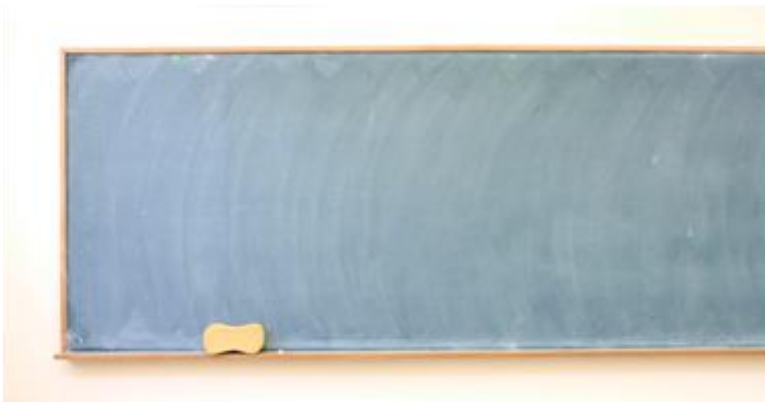
b

Metode

c

Funn og konklusjoner

# *Problemstillinger*



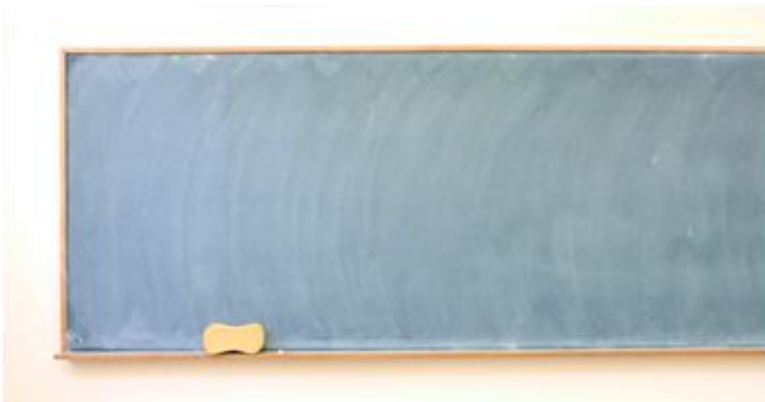
# ***Problemstillinger - Bakteppe***

- Reformpakkene de siste årene har kommet tett og flere er på vei
  - Full barnehagedekning og redusert foreldrebetaling, økt timetall i skolen, større kommunal innsats i forebyggende helsearbeid og avlastning for sykehusene, enerom til eldre i sykehjem er noen eksempler.
  - Felles for disse initiativene er at de fører til økte kostnader for kommunene
- Det råder enighet om at reformer og tiltak som vedtas statlig og implementeres kommunalt skal fullfinansieres av staten.
- Kommunene skal få dekket de kostnader som påløper for å etterleve statens vedtak om for eksempel etablering, utvidelse og/eller kvalitetsheving av et tilbud.
- Men selv om staten som regel forplikter seg til å dekke merkostnadene, blir det likevel gang etter gang diskusjoner om staten egentlig dekker alle kostnadene.
- Mange kommuner hevder at de er ført bak lyset når de reelle kostnadene går opp for dem.
- Kommuner som eventuelt måtte ha "tjent" på reformene, hører en rimeligvis mindre fra

# ***Problemstillinger – Hva har vi studert?***

- Å utvikle og gjennomføre reformer er forbundet med politisk og økonomisk risiko
  - Blir reformene gjennomført lokalt?
  - Er finansieringsordningene treffsikre slik at kommunene får dekket sine kostnader?
- Vi tør påstå at det er en utfordring for reformmakerne å lage finansieringsordninger som er treffsikre både samlet og i forhold til den variasjonen i kostnader og etterspørsel som 430 kommuner står for.
- Vi har studert tre reformer i detalj: barnehagereformen, økt timetall i skolen og kvalifiseringsprogrammet overfor sosialklienter. Rapporten behandler følgende spørsmål:
  - Hva betyr fullfinansiering av reformer?
  - Hvilke rammer er etablert for å sikre fullfinansiering?
  - Er statlige reformer fullfinansiert i makro?
  - Er statlige reformer fullfinansiert i mikro?
  - Hva forklarer underfinansiering?
  - Hvordan kan reformfinansieringsinstituttet forbedres?

# *Metode*



# *Rapporten baseres på følgende datakilder*

- Gjennomgang av offentlige dokumenter og øvrig foreliggende kunnskapsgrunnlag om reformfinansiering i Norge
- Intervjuer med nøkkelinformanter
  - KS, Fhv leder for KS sitt rådmannsutvalg i Vestfold, Kommunalavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet, Velferdspolitisk avdeling i Arbeidsdepartementet
- Gjennomgang av danske og svenske reformfinansieringsinstitutter og – erfaringer
- Casestudier av tre reformer
  - a) Barnehagereformen, b) kvalifiseringsprogrammet og c) timetallsøkningen i grunnskolens trinn 1-4 fra skoleåret 2008/2009
- Dialog med oppdragsgiver KS med referansegruppe

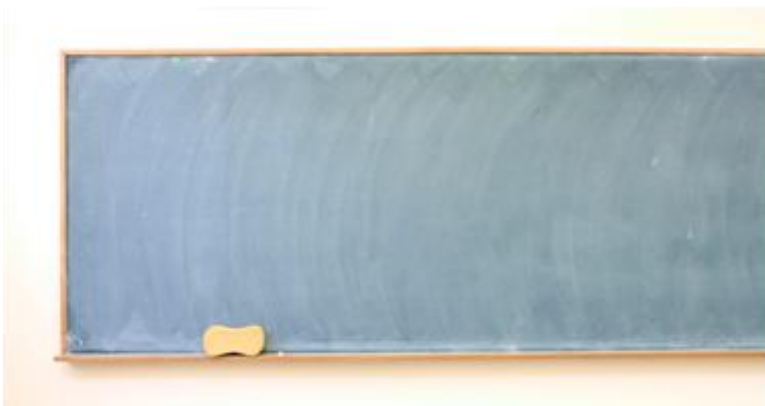
# Rapporten baseres på følgende datakilder

- Mikrostudier i fire (anonymiserte) kommuner
  - Gjennomgått regnskapstall og kommunale styrings- og rapporteringsrapporter
  - Intervjuet representanter fra politisk og administrativ ledelse og sektor- og tjenesteledere
- Makro- og mikroanalysen bygger på en gjennomgang av både direkte kostnader (endringer i primære driftskostnader), indirekte kostnader (sekundære driftskostnader inkl. opplæring og administrative støttefunksjoner) og kapitalkostnader.
- De utvalgte kommunene store, mellomstore og små kommuner og har en geografisk spredning

|                               | Kommune 1  | Kommune 2  | Kommune 3   | Kommune 4   |
|-------------------------------|--|--|---|---|
| Geografi                      | Sentralt beliggende kommune nær Oslo                       | Mellomstor kommune sentralt på Østlandet                 | Stor geografisk kommune med landlig beliggenhet           | Liten kommune i Nordland                                |
| KOSTRA-gruppe                 | 13   | 7  | 2   | 6   |
| Indikasjon på over/under-fin. | Barnehagereformen: Underfinansiert<br>KVP: Underfinansiert | Barnehagereformen: Overfinansiert<br>KVP: Overfinansiert | Barnehagereformen: Underfinansiert<br>KVP Underfinansiert | Barnehagereformen: Overfinansiert<br>KVP Overfinansiert |



# *Funn og konklusjoner*



# *Hva betyr fullfinansiering av reformer?*

- Det råder full enighet om at reformer og tiltak som vedtas statlig og implementeres kommunalt skal fullfinansieres av staten.
- Utfordring
  - Om én enkelt reform er underfinansiert krever dens iverksetting at kommunene tar midler fra andre formål. Dette gjelder særlig når en reform innebærer rettighetsfesting.
- Sammenfallende i Sverige, Danmark og Norge om hvilke kostnadskomponenter som skal inngå i beregningen av kostnader og tilskudd
  - Fradrag for effektiviseringsgevinster og andre innsparinger for kommunen er mer et norsk fenomen
- Uenigheten om fullfinansiering av reformer mellom stat og av kommunesektoren går på hvordan man håndterer ”merforbruk”.
  - På statlig hold hevdes det at ”merforbruk” er frivillige eller selvpålagte kostnader, på kommunalt hold hevdes det at ”merforbruk” er det man kan kalle gjennomføringsrisikorelaterte.

# *Hvilke rammer er etablert for å sikre fullfinansiering?*

- For å understøtte enigheten rundt prinsippet om at reformene skal være fullfinansiert i makro er det i Norge etablert viktige ordninger for samarbeid mellom staten og kommunesektoren.
  - Konsultasjonsordningen, utredningsinstruksen og KRDs veileder for arbeidet med tiltak og reformer.
- I Sverige er rammene løsere definert, men et viktig prinsipp i Sverige er at finansieringen ikke bør skje med økte kommunale skatter
- Danmark har sterkere institusjonaliserte rammer for samarbeid mellom staten og kommunesektoren.
- Det Udvidede Totalbalanceprinsipp (DUT) innebærer at statstilskuddet (blokktilskuddet) skal reguleres slik at det tas hensyn til de mer- eller mindreutgiftene kommunene får på grunn av reformen.
- DUT- ordningen krever at før reformene vedtas i Folketinget, så skal det aktuelle departementet, Finansdepartementet og KL forhandle om de
- En viktig del av DUT er forhandlingsinstituttet, som innebærer at forhandlinger om kommunaløkonomiske konsekvenser av reformen.

# ***Kvalifiseringsprogrammet og timetallsendringen er fullfinansiert i både makro og mikro. Barnehage-reformen er underfinansiert i både makro og mikro.***

- **Kvalifiseringsprogrammet og timetallsendringen** er rimelig godt finansiert fra statens side, kommunesektoren sett under ett.
- Noen få kommuner har fått underdekning ut over 100 kroner per innbygger på disse to reformene.
- Kvalifiseringsprogrammet og timetallsendringen er etter vår vurdering fullfinansiert i både makro og mikro.
- **Barnehagereformen** er underfinansiert i makro med ca 2 mrd. kroner, kommunesektoren sett under ett
- Mange kommuner har fått underdekning ut over både 100, 300 og 1000 kroner per innbygger.
- Barnehagereformen underfinansiert i både makro og mikro.

# *Hva forklarer underfinansiering?*

- Fire viktige forhold kan forklare underfinansiering
  1. Staten overvurderer effektiviseringsgevinster, mens kommunene har mangelfull planleggings- og prosjektstyringsevne
  2. Behovet for informasjon om reformens innhold og finansieringsmodell kan ikke undervurderes.
    - I forbindelse med finansieringsmodellen for timetallsreformen var det ikke kjent for kommunene at det var lagt til et 15 % påslag til administrasjon
  3. Hvem bærer risiko for gjennomføringen og hvilken betydning har usikkerhet knyttet til selve kostnadsberegningene
    - For reformer som er løst definert vil det vanligvis være vanskelig for kommunene å tilpasse seg reformene. Dermed øker risikoen og sannsynligheten for at kostnadene øker
  4. Finansieringsmodell; Øremerkede tilskudd gir mer fullstendig og treffsikker finansiering. Øremerkede tilskudd velges når sentrale myndigheter har store ambisjoner og liten aksept for manglende implementering lokalt. Konsekvensen er
    - Mer raus finansiering, hensikt, mål og midler er bedre definert. større utredningsinnsats, reformen følges bedre opp gjennom rapportering

---

# *Hvordan kan reformfinansieringsinstituttet forbedres?*

- Hva kan vi lære av Danmark?
  - Forhandlingsinstituttet mellom det aktuelle departementet, Finansdepartementet og KL setter krav til en enighet mellom det aktuelle departementet og KL før reformen vedtas i Folketinget.
  - En slik løsning setter krav til partene om å få frem konsekvensene på en ryddig og transparent måte som gagnar alle de impliserte partene.
- En sterkere tydeliggjøring og bedre oversikt av hva man ønsker å få gjennomført, herunder hvilke mål og krav man har til reformen. Dette krever bl.a.
  - God dokumentasjon på hvor langt statens finansiering strekker seg
- En sterkere tydeliggjøring av reformen gjør det enklere for kommunene å tilpasse seg reformen og planlegge gjennomføringen av den og gjennomføringsrisikoen reduseres

Denne publikasjonen er basert på materiale utviklet av PricewaterhouseCoopers AS (PwC) for spesifikt bruk av KS og er ikke til å bli brukt, distribuert eller benyttet av noen tredjepart uten skriftlig samtykke fra PwC.

Analysen er utarbeidet av et PwC team ledet av Trygve Sivertsen

© 2010 PricewaterhouseCoopers AS. Alle rettigheter reservert. PricewaterhouseCoopers navnet refererer til individuelle medlemsfirmaer tilknyttet den verdensomspennende PricewaterhouseCoopers-organisasjonen.