

# Sammendrag

Staten har ofte ambisjoner på vegne av kommunene. Reformpakkene kan komme tett. 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 fra senere år. 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, men slike fins også.

Underfinansiering av reformer reduserer rommet for det kommunale demokratiet. Lokalpolitikere må da finansiere statlige ambisjoner ved å ta penger fra formål som har høyere prioritet lokalt. Det innebærer ikke bare redusert rom for demokratiet men også redusert allokeringseffektivitet.

Det er altså 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. Reformen er finansielt risikable både for stat og kommuner.

I denne rapporten vises resultatene fra en undersøkelse av om statlige reformer overfor kommunesektoren er over- eller underfinansiert. Tre reformer er studert 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?

Spørsmålet om over- eller underfinansiering reises altså både i makro- og i mikroperspektiv. Det første dreier seg om en reform er tiltrekkelig finansiert i forhold til alle kommunene sett under ett. Det andre dreier seg om det fins enkeltkommuner som får for mye eller for lite i statstilskudd for å dekke utgiftene; det siste går på treffsikkerhet i finansieringen, ikke mengden ressurser som er lagt inn som sådan.

En reform kan være fullfinansiert i makro samtidig som det fins kommuner som opplever at de får for lite fra staten. Av de tre reformene som er undersøkt (barnehagereformen, økt timetall i skolen og kvalifiseringsprogrammet overfor sosialklienter), finner rapporten at den første er klart underfinansiert mens de to andre er rimelig treffende finansiert i makro. I mikro fins det både under- og overfinansierte kommuner i tilknytning til alle tre reformer. Når det gjelder barnehagereformen, er omtrent halvparten av kommunene underfinansiert.

At reformer "bommer" på finansieringsbehovene kan ha sin forklaring både på nasjonalt og lokalt nivå. Reformene kan være dårlig planlagt og spesifisert på statlig hold, slik at ikke alle kostnadskomponenter er lagt inn i finansieringstilskuddet til kommunene. Det kan da også være vanskelig for kommunene å ta høyde for alle utgifter som vil komme. Det kan også være at kommunene ikke setter seg tilstrekkelig inn i reformen og derfor ikke forbereder iverksettingen godt nok. Men viktigst er det kanskje at en del kommuner ut fra lokale ambisjoner kan ha lagt seg på et høyere utgiftsnivå enn de får dekning for fra staten.

Hvilken finansieringsordning gir best risikokontroll for staten og kommunene, øremerking eller rammefinansiering? Prosjektet kan ikke gi entydige svar på det. Øremerking kan gi tydeligere holdepunkt for kommunene når det gjelder statlige forventninger og skjermer også den øvrige kommunale oppgaveporteføljen mot å bli tappet for å finansiere ei i utgangspunktet underfinansiert reform, i hvert fall på kort sikt. Å ta finansiering av en reform inn i rammetilskuddet til kommunene kan stimulere til effektivisering, virke disiplinerende og gi gevinst til gode for det samlede kommunale ansvarsområdet.

Hvordan kan rammene for å sikre fullfinansiering forbedres? Rammene omkring reformfinansiering i Norge har de siste ti årene funnet en klarere struktur enn før. Konsultasjonsordningen er et viktig element i denne forbedringen. Vår vurdering er at man generelt bør stille større krav til graden av definerings av reformene før de iverksettes. En sterkere tydeliggjøring av hva man ønsker å få gjennomført, herunder hvilke mål man har med reformen, vil gjøre det enklere for kommunene å planlegge og å gjennomføre reformene i egen kommune. En felles oppside for staten og kommunene er at økonomisk gjennomføringsrisiko reduseres. Dette skyldes at det blir tydeligere for både stat, kommune og den informerte offentligheten hva som er innefor og utenfor reformen, herunder hvor statens ansvar slutter og kommunens begynner.