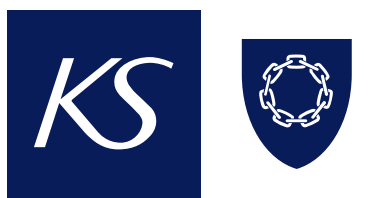


Rapport 2007-078

Statlige bindinger på kommunene



Statlige bindinger på kommunene

Utarbeidet for
KS



ECON

Postboks 5, 0051 Oslo. Tlf: 45 40 50 00, Faks: 22 42 00 40, <http://www.econ.no>

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	6
1.1 Problemstilling	6
1.2 Bundne inntekter - øremerkede tilskudd	6
1.3 ECONs gjennomføring	7
2 FINANSIERINGSFORMER, EFFEKTIVITET OG FORDELING	8
2.1 Finansieringsformer og effektiv ressursbruk	8
2.1.1 Effektivitetsbegrepene	8
2.1.2 Sammenheng mellom finansiering og effektivitet	9
2.2 Statlig eller kommunal styring?	10
3 GJENNOMGANG AV VIKTIGE ANALYSER	11
3.1 Innledning	11
3.2 Handlingsplanen for eldreomsorgen	11
3.2.1 Bakgrunn	11
3.2.2 Metode og analyseopplegg	12
3.2.3 Resultater	12
3.3 Evaluering av øremerkede tilskudd	13
3.3.1 Bakgrunn	13
3.3.2 Metode og analyseopplegg	13
3.3.3 Resultater	14
3.4 Statlig styring av kommunene	14
3.4.1 Bakgrunn	14
3.4.2 Metode og analyseopplegg	14
3.4.3 Resultater	15
3.5 Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsninger	15
3.5.1 Bakgrunn	15
3.5.2 Metode og analyseopplegg	16
3.5.3 Resultater	16
3.6 Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner?	17
3.6.1 Bakgrunn	17
3.6.2 Metode og analyseopplegg	18
3.6.3 Resultater	18
3.7 Norske kommuners prioritering mellom ulike tjenester, betydningen av inntekt, priser og statlige bindinger	19
3.7.1 Bakgrunn	19
3.7.2 Metode og analyseopplegg	19
3.7.3 Resultater	19
3.8 Effekter av øremerkede tilskudd	20
3.8.1 Bakgrunn	20
3.8.2 Metode og analyseopplegg	20
3.8.3 Resultater	21
4 UTVIKLINGSTREKK I FRIE INNTEKTER OG ØREMERKEDE TILSKUDD	22

4.1	Politiske føringer og faglige utredninger	22
4.2	Omfang av øremerkede overføringer siden 1990	24
4.3	Oppsummering.....	27
REFERANSER		28

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Staten bruker øremerkede tilskudd for å påvirke prioriteringene i kommunesektoren. Ulike studier viser at de kommunale sektorene som mottar øremerkede tilskudd, prioriteres fremfor sektorer uten slik tilskudd. Samlet sett innebærer bruk av øremerkede tilskudd en annen ressursbruk enn om kommunene hadde blitt tilført midlene som rammetilskudd. Øremerkede tilskudd gjennom statlige handlingsplaner kan dessuten bidra til ustabilitet i tjenesteproduksjon ved at kommunene i noen grad nedprioriterer tjenesteområder når de venter at staten i nær fremtid vil lansere en satsing på vedkommende sektor. Dessuten viser studiene at rike kommuner mottar mer av øremerkede tilskudd enn fattige kommuner enten de tilføres som del av handlingsplaner eller ikke.

Kommunale beslutningstakere har bedre informasjon om lokale behov enn statlige politiske myndigheter. Dette taler mot omfattende bruk av øremerkede tilskudd. Det har lenge vært bred politisk enighet om å trappe ned bruken av øremerkede tilskudd, men likevel har omfanget av utgiftene til øremerkede tilskudd vært tiltagende.

Bakgrunn og problemstilling

Staten benytter et bredt spekter av virkemidler i styringen av kommunene. De kan grupperes i tre hovedtyper: lovbaserte virkemidler, økonomiske virkemidler og andre virkemidler. KS ba ECON utarbeide en oppsummering og sammenstilling av eksisterende kunnskap om effekter av statlige bindinger på overføringer til kommunesektoren. KS ønsket å avgrense dette til bruken av øremerkede tilskudd generelt og gjennom tidsavgrensede statlige handlingsplaner.

Konklusjoner og tilrådinger

Hva er øremerkede tilskudd?

Et øremerket tilskudd er en overføring fra staten til kommunene som skal brukes innenfor en bestemt sektor eller til avgrensede aktiviteter i en sektor. Kommunene er forpliktet til å bruke overføringene i samsvar med forutsetningene som ligger til grunn, dvs. til den sektor eller aktivitet de er øremerket til. Men i mange tilfelle kan det være svært krevende å kontrollere i hvilken grad øremerkede overføringer brukes til de formål som de er bestemt for. Staten kontrollerer i ulik grad bruken av øremerkede tilskudd.

For analyseformål er det hensiktsmessig å dele øremerkede tilskudd i to typer: Prisvridende og ikke-prisvridende. De prisvridende tilskuddene innebærer at kommunenes enhetskostnader ved å tilby en tjeneste reduseres, enten ved at staten gir et gitt enhetstilskudd til en bestemt tjeneste, for eksempel et gitt beløp per barn i barnehager, per liggedøgn eller bestemt tjeneste i sykehus etc., eller finansierer en viss andel av den enkelte kommunenes utgifter til denne tjenesten. Ikke-prisvridende tilskudd innebærer at staten overfører bestemte beløp til hver kommune, beregnet etter 'objektive kriterier' og/eller skjønn, som skal brukes i produksjonen av en spesiell tjeneste eller i en spesiell sektor. Ikke-prisvridende tilskudd vil kun påvirke budsjettrammen for kommunene, ikke kostnadene ved å produsere en bestemt tjeneste.

Kort om teorien

Bruk av øremerkede tilskudd til kommunene gjøres for å påvirke prioriteringer og beslutninger i kommunene. Staten ønsker gjennom denne type tilskudd å påvirke atferden i kommunene for å nå sine egne målsettinger på områder kommunene har ansvar for. Ofte brukes tilskuddene for å trappe opp aktiviteten i bestemte sektorer. I vurderingene av øremerkede tilskudd sammenlignet med andre finansieringsmodeller er følgende forhold sentrale:

- Hvordan effektiviteten i ressursbruken påvirkes av finansieringsmodellene, herunder om øremerkede tilskudd er effektive virkemidler for å oppnå de målsettingene som staten har.
- Fordelingsvirkninger av de ulike modellene for overføringer.

I økonomisk teori er det hensynet til effektiv bruk av ressursene som står i sentrum, mens teorien ikke kan si noe om fordelingsvirkninger. Vurderinger av og beslutninger knyttet til fordelingsvirkninger er og blir politikernes domene.

Om overføringer til kommunene skal øremerkes eller ikke, avhenger om en ønsker at staten eller kommunene bør foreta prioriteringene av ressursbruken, men man må også vurdere hvordan ulike overføringsmodeller påvirker kostnadseffektiviteten i produksjonen av velferdstjenester eller andre kommunale tjenester. Hovedpoenget med det lokale selvstyret er at kommunene selv bør stå for prioriteringene lokalt, fordi lokale myndigheter normalt har bedre informasjon om lokale forhold enn statlige myndigheter. Dette informasjonsfortrinnet gjør at beslutninger tatt av kommunale politiske beslutningstakere normalt gir en mer effektiv bruk av ressursene enn dersom statlige myndigheter tar beslutningene.

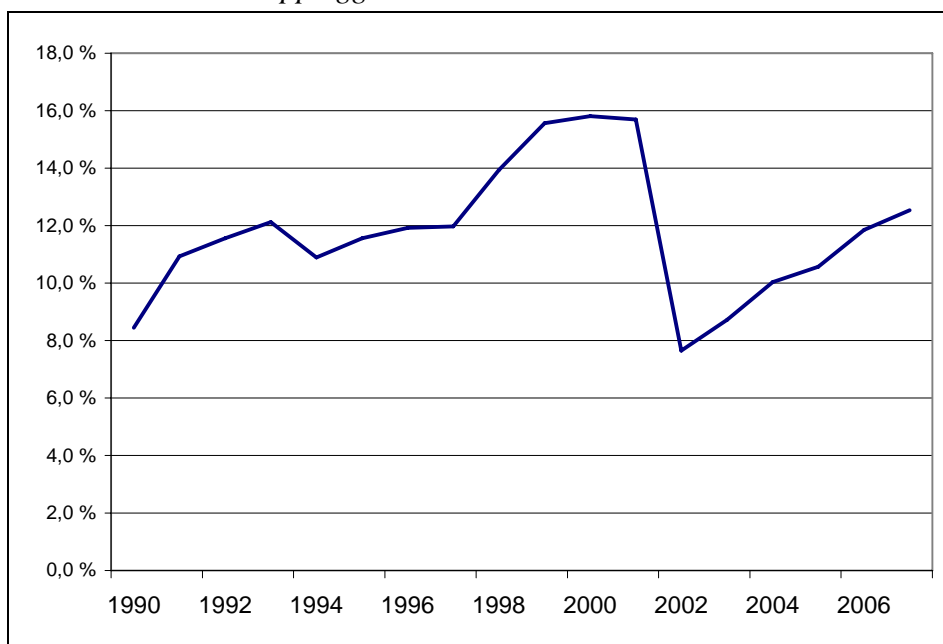
Men likevel vil det være en avveining av hvem som bør ta beslutningene, nemlig avveiningen mellom hensynet til lokalt selvstyre og hensynet til likhet på tvers av kommunegrensene. Disse hensynene vil i mange tilfeller stå i direkte motstrid til hverandre ved at lokal prioritering av ressursbruken kan føre til forskjeller i de kommunale tjenestetilbudene. Dersom slike forskjeller gjenspeiler ulike lokale behov, er de en konsekvens av lokalt selvstyre; poenget med desentralisering er nettopp å skape slike forskjeller.

Rammetilskudd vil bidra til at kommunene har incentiver til kostnadseffektiv drift. Dersom øremerkede tilskudd er utformet slik at det kompenserer kommunene for kostnadene ved å produsere en tjeneste (ikke-prisvridende tilskudd), vil det ikke gi incentiver til kostnadseffektivitet. Tilskudd basert på et fast tilskudd per enhet til en bestemt aktivitet (prisvridende tilskudd) gir derimot incentiver til kostnadseffektivitet.

Økt omfang av øremerkede tilskudd

Siden inntektssystemet ble reformert i 1986, har det vært faglig og politisk enighet om å redusere bruken av øremerkede tilskudd til kommunene. Dersom en korrigerer for sykehusreformen i 2002, er tendensen at omfanget av øremerkede tilskudd snarere øker enn faller. Riktignok er mange øremerkede tilskuddsordninger blitt faset ut eller lagt inn i rammeoverføringene de siste årene, men samtidig har Stortinget vedtatt nye øremerkede tilskudd. Av særlig omfang er tilskuddsordninger knyttet til store statlige satsinger, sist knyttet til barnehagereformen og satsingen på psykisk helsevern.

Figur A Øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Prosent av sum inntekter i kommuneopplegget.¹



Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. April 2007

Samlet sett gir utviklingen i omfanget av øremerkede tilskudd et uttrykk for at Stortinget og rikspolitikkerne ønsker å ha en hånd på rattet i utviklingen av velferdsordningene som kommunene har ansvar for.

Generelle analyser av øremerkede overføringer

ECON har gjennomgått flere rapporter som dokumenterer ulike analyser av øremerkede tilskudd. Rapportenes hovedkonklusjoner kan oppsummeres i følgende punkter

- Øremerkede tilskudd påvirker kommunenes atferd; sektorer der øremerkede tilskudd innføres eller trappes opp, tilføres ekstra ressurser.
- Studiene viser imidlertid at det er lekkasjeeffekter til andre sektorer, dvs. at opptrapping av øremerkede tilskudd til en enkelt sektor, fører til økt aktivitet også i andre sektorer.
- Sektorer med få eller ingen statlige reguleringer i forhold til omfang og/eller kvalitet på tjenestene, blir oftest skadelidende når midler som tilføres andre sektorer, øremerkes.
- Analysene viser også at kommuner med god økonomi i sterkere grad utnytter øremerkede tilskuddsordninger enn kommuner med svak økonomi, siden ordningene normalt krever at kommunene må sette inn egne midler i tillegg til de som overføres fra staten. Bruk av øremerkede tilskudd bidrar dermed til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommunene.

¹ Nedgangen fra 2001 til 2002 skyldes at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra 1. januar 2002. Spesialisthelsetjenesten var til dels finansiert gjennom øremerkede tilskudd.

ECON (ECON-rapport 63/98) belyste hvorvidt og i hvilken grad øremerkede tilskudd har virkninger på kommunenes prioriteringer, herunder hvorvidt tilskuddene har den tilsktede effekten i form av å være et effektivt virkemiddel for å øke tilbudet av spesielle tjenester i kommunene, og dessuten om tilskuddene har andre, uønskede effekter, særlig med tanke på ulikheter i tjenestenivå mellom kommunene. Konklusjonen var at øremerkede tilskudd fører til at aktivitetsnivået øker i den sektoren eller for den tjenesten tilskuddet er rettet inn mot, og at rike kommuner i større grad kan utnytte øremerkede tilskudd som krever at kommunen selv setter mål og sette inn egne midler.

Sørensen og Hagen (BI Forskningsrapport nr 14/2000) vurderte effektivitetstapet av statlige bindinger knyttet til begrensinger i lokal handlefrihet. Hovedspørsmålet i denne analysen er om det er samsvar mellom kommune- og fylkespolitikernes budsjettønsker og de faktiske prioriteringer som gjøres. Dessuten vurderes om det er elementer av statlig styring som kan bidra til å forklare eventuelle avvik mellom ønsker og faktiske prioriteringer. Resultatene fra intervjuene viser at både kommune- og fylkespolitikere mente at den statlig styringen var så sterk at den vanskeliggjorde lokal tilpasning på de fleste områdene som ble analysert. Samtidig ble det påpekt at kommunepolitikere foretrakk statlig styring for å sikre likebehandling på tvers av kommunegrensene på flere områder. Fylkespolitikere oppfattet statlig styring som et større problem enn kommunepolitikere.

Håkonsen og Løyland (Telemarksforskning-Bø, arbeidsrapport nr. 3/2000) analyserte kommunenes tilpassning av ressursbruk til endringer i frie inntekter og øremerkede tilskudd. Konklusjonen var at kommunale sektorer der det er lavere omfang av statlige bindinger i form av pålegg eller minstekrav, lett kan ende opp som salderingssektor i situasjoner med trangere kommuneøkonomi. Spesielt gjelder dette kultursektoren.

Håkonsen, Løyland og Lie (Telemarksforskning-Bø, rapport nr. 180 (2000)). Analyserte effektivitets- og fordelingsvirkning av statlig styring av kommunene blant annet gjennom øremerkede tilskudd. De fant at virkningen av øremerkede tilskudd på kommunens prioriteringer var nokså svake og at lekkasjeeffektene til andre sektorer var ganske betydelige. Hvor store lekkasjene var, avhang av hvilken sektor de øremerkede tilskuddene gikk til. For eksempel var lekkasjene av øremerkede tilskudd til skolesektoren små, mens for kultursektoren var lekkasjene betydelige. De fant dessuten at de rikeste kommunene utnyttet øremerkede tilskudd i mye sterkere grad enn kommuner med svak økonomi. Et siste viktig funn var at kommunene tilpasser seg statlig virkemiddelbruk, blant annet ved at prioriteringer og ressursbruk påvirkes av forventninger om fremtidige statlige satsinger.

Håkonsen, Lunder og Løyland (Telemarksforskning-Bø, rapport nr 220 (2005)) evaluerte et forsøk der øremerkede tilskudd ble erstattet av rammeoverføringer. Forsøksperioden var begrenset til tre år, og 20 kommuner deltok i forsøket. Forfatterne fant at overgang til rammefinansiering førte til omprioritering av ressursbruken i forsøkskommunene i forhold til kommuner som ikke var med i forsøket. Ressursbruken i barnehager økte klart mindre i forsøkskommunene enn i andre kommuner, der barnehagene mottar øremerkede tilskudd. På den annen side økte ressursbruken i kultursektoren sterkere i forsøkskommunene enn i andre kommuner. Dette betyr altså at forsøkskommunene prioriterte barnhager lavere enn kommuner som mottok øremerket tilskudd til barnehager. Sannsynligvis var en av årsakene at kostnadene til investeringer og drift ved å bygge ut flere barnehageplasser var høyere i forsøkskommunene enn andre kommuner.

Analysen av tidsavgrensede statlige satsinger

Det har vært gjennomført en rekke tidsavgrensede statlige satsinger (handlingsplaner) overfor kommunesektoren. Disse er normalt blitt ledsaget av øremerkede tilskudd til drift og/eller investeringer innenfor satsingsområdene.

- Analysene viser at øremerkede tilskudd knyttet til statlige handlingsplaner gir de ønskede resultatene ved at de stimulerer aktiviteten i de sektorene der de benyttes.
- Men analysene konkluderer med at bruk av tidsavgrensede handlingsplaner gir fare for uønsket strategisk tilpasning i kommunene. Slik tilpasning gir ustabilitet i tjenesteproduksjon, blant annet ved at ressursbruken blir holdt nede i sektorer der kommunene venter fremtidig statlig satsing.
- I analysene påpekes det dessuten at kommuner som har nedprioritert satsing på bestemte sektorer, kan utløse større statlige overføringer enn kommuner som har valgt å prioritere vedkommende sektor før handlingsplanen settes ut i livet.
- Analysene viser også at det er en fare for at handlingsplaner kan svekke kommunenes økonomi ved at de stimuleres til å øke sitt tjenestetilbud i sterkere grad enn deres økonomiske bæreevne på lang sikt tåler. Dette har blant annet sammenheng med at handlingsplanene er tidsavgrenset, slik at kommunene kan fristes til å trappe opp aktiviteten raskt for å oppnå mest mulig av de overføringene som er knyttet til satsingene.

Borge og Rattsø (SØF-rapport nr. 03/05) studerte kommunenes økonomiske tilpasninger til tidsavgrensede statlige satsinger. I studien ble det fokusert på hvordan ulike typer tilskudd, rammetilskudd, driftstilskudd, investeringstilskudd og øremerkede tilskudd påvirker det kommunale tjenestetilbudet og skattenivå. Det skilles også hvorvidt handlingsplanen er forhåndsannonsert eller kommer overraskende. Resultatene fra det teoretiske arbeidet ble testet ut på 6 ulike typer kommuner i Trondheimsregionen. Konklusjonen var at valg av finansieringsmodell ved tidsavgrensede satsinger avhenger av om man ønsker stabil tjenesteproduksjon eller ønsker å begrense lekkasjen mot andre tjenester. Rammefinansiering gir stor stabilitet og stor lekkasje, mens investeringstilskudd gir liten lekkasje og stor ustabilitet. Driftstilskudd kommer i en mellomstilling. Representanter for kommunene uttrykte at handlingsplaner var gunstige, fordi de representerer nye midler til kommunal innsats. Men de fleste ønsket heller å få midlene som del av rammefinansieringen.

Borge og Haraldsvik (SØF-rapport 06/06) analyserte handlingsplanen for eldreomsorgen som ble startet i 1998. Hovedformålet med analysen var å undersøke om 1) handlingsplanen for eldreomsorgen har gått på bekostning av andre kommunale tjenester og 2) hvorvidt planen har bidratt til å forverre kommunenes økonomiske balanse. Konklusjonen var for det første at handlingsplanen har ikke hatt negative konsekvenser for grunnskoler, men har hatt en viss negativ effekt for utbyggingen av barnehager. Handlingsplanen har svekket kommunenes økonomi.

Håkonsen, Løyland og Lie (Telemarksforskning-Bø, rapport nr. 180 (2000)) analyserte også statlige handlingsplaner. Et viktig funn i deres analyse var at kommunene tilpasser seg statlig virkemiddelbruk, blant annet ved at prioriteringer og ressursbruk påvirkes av forventninger om fremtidige statlige satsinger. Dette skyldes at statlige handlingsplaner er tidsavgrenset og gir kommunene mulighet til å sikre seg ekstra overføringer i perioden handlingsplanen gjennomføres.

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Staten benytter et bredt spekter av virkemidler i styringen av kommunene. De kan grupperes i tre hovedtyper: lovbaserte virkemidler, økonomiske virkemidler og andre virkemidler. KS har gjennomført en rekke prosjekter som har analysert og dokumentert virkninger av statlige bindinger for kommunesektoren. KS ønsker i dette prosjektet fokus på de økonomiske virkemidlene, avgrenset til styringen via overføringene til kommunene.

KS ønsker å få utført en oppdatert analyse, oppsummering og sammenstilling av eksisterende kunnskap om effekter av statlige bindinger på overføringer til kommunesektoren. KS ønsker at prosjektet skal bygge på tidligere prosjekter som dokumenterer virkninger av bundne inntekter kontra remmefinansiering.

1.2 Bundne inntekter - øremerkede tilskudd

Kommunene har tre hovedinntektskilder; skatteinntekter, overføringer fra staten og betalinger fra brukerne av ulike kommunale tjenester.² Skatteinntektene kan kommunene bruke til de formål de prioriterer, men selvsagt legger forpliktelsene kommunene har til å yte ulike typer tjenester, begrensinger på friheten til å prioritere. Statens overføringer til kommunene gis enten som rammetilskudd eller som øremerkede tilskudd. Bruken av rammetilskuddet er det heller ikke andre restriksjoner på enn for skatteinntektene. Brukerbetalinger skal helt eller delvis dekke kostnadene kommuner og fylkeskommuner har i produksjonen av visse tjenester. Typisk er vann, avløp og renovasjon (VAR) som fullt ut er finansiert av brukerbetalinger (gebyrer), mens i andre sektorer dekker brukerbetalingen bare deler av kostnadene, som for eksempel i barnehager.

Øremerkede tilskudd fra staten til kommunene brukes for helt eller delvis å finansiere bestemte tjenester eller tiltak i kommunesektoren. Tilskuddene kan kun benyttes til å finansiere de tiltak som de er bevilget til. De øremerkede tilskuddene er således bundet opp til bestemte formål, og i denne rapporten omfatter bundne inntekter i kommunesektoren kun øremerkede tilskudd fra staten.

² Enkelte kommuner har også andre inntektskilder, som for eksempel aksjeutbytte fra selskaper de har eierinteresser i, renter eller annen avkastning på ulike typer fond kommunene eier, gevinster ved salg av eiendeler, som aksjer, eiendom og annet.

1.3 ECONs gjennomføring

ECON har delt prosjektet i tre hoveddeler

1. *Teoretisk gjennomgang av bruk av bundne overføringer kontra rammefinansiering*

Her gis det en kort teoretisk drøfting av hovedtrekk ved bruk bundne/ubundne overføringer. Dette drøftes på basis av hensynet til effektiv ressursbruk – indre og ytre effektivitet - ønske om fordeling på tvers av kommunene, og generelt om statlige styringsbehov, blant annet som følge av mulige forskjeller i tilgang på informasjon mellom staten og kommunene. Fokus i denne delen vil blant annet rettes mot mulighetene for lokal beslutningsmyndighet og styring, og dessuten forholdet til lokaldemokratiet under ulike modeller for overføringer fra staten til kommunene.

2. *Gjennomgang av viktige analyser av overføringer til kommunene 2000-2007*

ECON har gjennomgått forskings- og utredningsprosjekter som berører overføringer til kommunene i perioden 2000-2007 som er relevante for problemstillingene her. ECON har foretatt søk med internettbasert søkeverktøy for å spore opp relevante analyser. Fokus i ECONs rapportering er rettet mot metoder, resultater og hovedkonklusjoner.

En har også gjennomgått analyser av virkningene av tidsavgrensede statlige satsinger, som har som mål å øke aktiviteten eller påvirke kvaliteten innenfor kommunal tjenesteproduksjon, jf. blant annet arbeidet som SØF har gjort for Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi.

3. *Oversikt over bundne overføringer til kommunesektoren 2000-2007*

I denne delen gjennomgås de årlige kommuneoppleggene, og vi gir en oversikt over utviklingen i bruk av bundne overføringer og rammefinansiering. Et viktig formål er å dokumentere trender i statens økonomiske styring av kommunesektoren og tallmessig dokumentere sammensetningen av finansieringen. De senere årene har staten dessuten gjennomført ulike satsinger, blant annet i form av handlingsplaner. Vi vil redegjøre for de viktigste virkemidlene i de mest sentrale planene. Det gis dessuten en oversikt over de politiske signaler som er gitt knyttet til bruk av øremerkede tilskudd.

2 Finansieringsformer, effektivitet og fordeling

I vurderingen av bruk av ulike finansieringsformer er det særlig virkninger på effektiviteten i ressursbruken og fordelingsvirkninger som står i sentrum. Vi vil derfor kort omtale hvert av disse temaene nedenfor.

2.1 Finansieringsformer og effektiv ressursbruk

2.1.1 Effektivitetsbegrepene

Effektivitet i ressursbruken har flere ulike elementer, mest normalt er å dele i indre og ytre effektivitet.

Indre effektivitet

Indre effektivitet inndels gjerne i teknisk effektivitet og kostnadseffektivitet.

Teknisk effektivitet innebærer det ikke sløses med ressursene som brukes i produksjonen av tjenester, og at kommunene benytter teknisk rasjonell teknologi. Vi bruker altså ikke flere timeverk eller mer utstyr enn det som er nødvendig i produksjonen. Teknisk effektivitet er et relativt snevert effektivitetsbegrep og er ukontroversielt; ingen ønsker å sløse med ressursene.

Kostnadseffektivitet innebærer at produksjonen skjer på den billigst mulige måten; vi sløser ikke med budsjettet. Kostnadseffektivitet forutsetter teknisk effektivitet, vi kan naturligvis ikke produsere billigst mulig, hvis vi sløser med ressursene. Tiltak som reduserer kostnadene, men som samtidig reduserer kvaliteten på tjenestene, er imidlertid ikke bidrag til økt kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet er definert for et gitt omfang og kvalitet på produksjonen. Også kostnadseffektivitet bør være relativt ukontroversielt. Dersom produksjonen ikke er kostnadseffektiv, betyr det jo at vi kan øke produksjonen uten å øke budsjettet, eller redusere budsjettet uten å redusere produksjonen og dermed frigjøre midler til økt produksjon av andre tjenester.

Et alternativt effektivitetsbegrep, som også tar hensyn til graden av måloppfyllelse er *resultateffektivitet*. Resultateffektivitet innebærer en vurdering av hvorvidt resultatene av produksjonen bidrar til å oppnå de politiske målsetningene som er satt for produksjonen. Resultateffektivitet krever dessuten at kravene til kostnadseffektivitet er oppfylt.

Ytre effektivitet

Et enda mer generelt effektivitetsbegrep er *prioriteringseffektivitet*. Det omtales også som allokeringseffektivitet. Prioriteringseffektivitet innebærer at det kommunale tjenestetilbudet har en optimal sammensetning. Hvis produksjonen er prioriterings-effektiv, så er alle deler av det kommunale tjenestetilbudet like bra, vurdert ut fra de politiske prioriteringene som ligger til grunn.³ Måling og vurdering av prioriterings-effektivitet er vanskelig i praksis. En grunn til dette er at det politiske ansvaret for tjenestene er fragmentert. En annen grunn er at målsetningene på ulike områder ofte er uklart definert.

³ Alternativt: Ut fra befolkningens preferanser.

Dynamisk effektivitet innebærer at det kommunale tjenestetilbudet har en optimal sammensetning over tid. Ofte formuleres dette som et krav om at tilbudet skal endres i takt med endringene i befolkningens behov, for eksempel tilpasses endringene i den demografiske utviklingen, dvs. at kravene til ytre (og indre) effektivitet er oppfylt over tid.

2.1.2 Sammenheng mellom finansiering og effektivitet

Prinsipielle skiller mellom finansieringsmodeller

I NOU 2005:18⁴ gjennomgås ulike finansieringsmodeller for kommunene. I utredningen trekkes det et hovedskille mellom *rammefinansiering* basert på objektive kriterier, og det utredningen benevner *aktivitetsbaserte finansieringsmodeller*, der inntektene er knyttet til en bestemt aktivitet.

Aktivitetsbaserte finansieringsmodeller er *øremerket* til bestemte formål. Aktivitetsbaserte tilskudd vil enten være et fastpristilskudd eller et kostnads-kompenserende tilskudd, der kostnadene ved en aktivitet kompenseres gjennom en refusjonsordning.

Finansieringsmodellene påvirker kommunenes ressursbruk ("indre effektivitet") og prioriteringer ("ytre effektivitet") på ulike måter.

Ulike typer øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd kan hensiktsmessig deles i to typer: Prisvridende og ikke-prisvridende. De prisvridende tilskuddene innebærer at kommunenes enhetskostnader ved å tilby en tjeneste reduseres, enten ved at staten gir et gitt enhetstilskudd til en bestemt tjeneste, for eksempel et gitt beløp per barn i barnehager, per liggedøgn eller bestemt tjeneste i sykehus etc., eller finansierer en viss andel av den enkelte kommunenes utgifter til denne tjenesten. Ikke-prisvridende tilskudd innebærer at staten overfører bestemte beløp til hver kommune, beregnet etter 'objektive kriterier' og/eller skjønn, som skal brukes i produksjonen av en spesiell tjeneste eller i en spesiell sektor. Prisvridende tilskudd påvirker både relative priser og budsjettrammen for kommunene. Ikke-prisvridende tiltak vil bare endre budsjettrammen.

Finansieringsmodell og indre effektivitet

Rammetilskudd vil bidra til at kommunene har incentiver til kostnadseffektiv drift (og dermed teknisk effektivitet). Dersom kommunene effektiviserer sin virksomhet, vil de selv kapre gevinstene som eventuell effektivisering gir, siden tilskuddene er uavhengig av aktivitetsnivå og/eller kostnadsnivå.

I de aktivitetsbaserte modellene vil tilskudd basert på fast pris (prisvridende), føre til kostnadseffektivitet. Dersom kommunene effektiviserer sin virksomhet, vil de selv beholde gevinstene ved effektiviseringen, slik som ved rammefinansiering.

Dersom det aktivitetsbaserte tilskuddet er kostnadskompenserende (ikke prisvridende), vil kommunen motta tilskudd på basis av de faktiske kostnadene ved aktiviteten. Et kostnadskompenserende tilskudd vil således ikke gi incentiver til kostnadseffektivitet. Det innebærer selvsagt ikke at kommunene likevel vil søke å produsere sine tjenester på kostnadseffektiv måte.

⁴ NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring.

Finansieringsmodell og ytre effektivitet

Aktivitetsbaserte tilskudd vil normalt påvirke kommunenes prioriteringer. Det innebærer at kommunene vil tilpasse seg annerledes enn dersom inntektene ble tilført som rammetilskudd. I så fall vil denne modellen gi en tilpasning som normalt vil bryte med kommunale prioriteringer som gjøres uten bindinger.

Rammetilskudd vil derimot ikke direkte påvirke kommunens prioriteringer for eksempel mellom ulike tjenesteområder. Ved rammefinansiering vil dermed kommunenes prioriteringer kunne avspeile lokale behov, gitt at de beslutningene i de kommunale politiske organer gjenspeiler lokale behov og preferanser.

2.2 Statlig eller kommunal styring?

En vurdering av om inntekter som overføres fra staten til kommunene, bør bindes til bruk innenfor bestemte sektorer eller aktiviteter, er lik en vurdering av om staten eller hver kommune bør foreta prioriteringene av ressursbruken. Normalt vil det være naturlig at kommunene selv skal stå for prioriteringen. Det er selve hovedpoenget med det lokale selvstyret. Dette bygger på at det kommunale tjenestetilbudet skal tilpasses til lokale forhold, og at lokale myndigheter sitter med informasjon om lokale forhold som gjør at prioriteringene gir en mer effektiv bruk av ressursene enn dersom statlige myndigheter tar beslutningene.

Men en vurdering av hvem som bør foreta prioriteringen, er en avveining av ulike verdier, nemlig avveiningen mellom hensynet til lokalt selvstyre og hensynet til likhet på tvers av kommunegrensene. Disse hensynene vil i mange tilfeller stå i direkte motstrid til hverandre ved at lokal prioritering av ressursbruken kan føre til forskjeller i de kommunale tjenestetilbudene som kan gi forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene. Slike forskjeller mellom kommunene kan imidlertid tolkes på ulike måter. Dersom de gjenspeiler ulike lokale behov eller ulike forutsetninger for tjenesteproduksjonen, må de vurderes som en ønsket konsekvens av økt lokalt selvstyre; poenget med desentralisering er nettopp å skape slike forskjeller. I den grad forskjellene gjenspeiler ulike prioriteringer på sentralt og lokalt hold blir det en politisk vurdering av hvem som "egentlig" bør ha myndighet til å foreta prioriteringene.

Hensynet til *effektivitet* peker ikke entydig i noen bestemt retning. Generelt er det imidlertid mange forhold som tilsier at effektiviteten blir størst ved desentraliserte løsninger.

3 Gjennomgang av viktige analyser

3.1 Innledning

Det finnes et begrenset antall empiriske undersøkelser som studerer i hvilken grad det omfattende settet av statlige bindinger gir lokalt effektivitetstap. Disse bindingene kan enten ta form i å være sentrale lovbaserte virkemidler som pålegger kommunen å utføre visse oppgaver, og stiller detaljerte retningslinjer for hvordan kommunene skal løse oppgavene sine. Eksempler på dette kan være gjennomføring av handlingsplaner (eldreomsorg) eller minstekrav til utforming av tjenester. Det kan også være økonomiske bindinger som regulerer både hvor mye inntekter kommunene mottar og sammensetningen av inntektene. Eksempler på dette kan være begrensninger i kommunenes adgang til å kreve inn skatter og avgifter, muligheten for å påvirke forholdet mellom øremerkede og frie inntekter.

Nedenfor gjennomgås ulike studier, som har sett på lokalt effektivitetstap som følge av statlige bindinger. Studiene analyserer både teoretisk og empirisk hvordan ulike typer inntekter til kommunene, både øremerkede tilskudd og frie inntekter, er effektive virkemidler for å fremme tilbudet av spesielle tjenester, og hvorvidt inntektene har uønskede effekter i forhold til øvrig tjenesteproduksjon og kommunenes budsjettbalanse.

3.2 Handlingsplanen for eldreomsorgen

SØF-rapport nr. 06/06

3.2.1 Bakgrunn

Handlingsplanen for eldreomsorgen (HPE) ble initiert for at kommunene skulle være i stand til å bygge ut pleie- og omsorgstjenestene i takt med økningen i antall eldre og videreutvikle tjenestetilbudet. I 1997 gikk et samlet Storting inn for å ta i bruk ekstraordinære statlige virkemidler for å bygge ut kapasiteten og ruste opp standarden i pleie- og omsorgssektoren. Handlingsplanene for eldreomsorgen la opp til et krafttak over 4 år for sette kommunene i stand til å holde tritt med befolkningsutviklingen samt å møte en ytterligere behovsvekst. Måltallene i planen ble satt til 12 000 nye årsverk og bygging/ utbedring av 24 400 omsorgsboliger og sykehjemsplasser. HPE er senere utvidet med 14 000 omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

De økonomiske virkemidlene i handlingsplanen var driftstilskudd, investeringstilskudd og tilskudd til renter og avdrag på lån. Driftstilskuddet ble i stor grad fordelt etter objektive kriterier i praksis som rammetilskudd. Ved oppstarten av handlingsplanen i 1998 ble investeringstilskuddet økt fra 150 000 til kr 375 000 per sykehjemsplass og fra 100 000 til 175 000 kroner per omsorgsbolig. Investeringstilskuddet innebar ingen fullfinansiering av kommunenes utbyggingskostnader, og det ble gitt kompensasjonstilskudd til dekning av renter og avdragsutgifter.

Det er blitt godkjent søknader om investeringstilskudd og tilskudd til å dekke renter og avdrag på lån som omfatter 38 653 boenheter, 254 boenheter flere enn handlingsplanens totale måltall.

Hovedformålet med analysen var å undersøke om 1) handlingsplanen for eldreomsorgen gikk på bekostning av andre tjenester og 2) hvorvidt planen har bidro til å forverre kommunenes økonomiske balanse. Hypotesene var at handlingsplanen for eldreomsorgen ville kunne ha negative konsekvenser for andre tjenester fordi oppbygging av ny kapasitet også ville kreve økte driftsutgifter i eldreomsorgen. Videre kan kommuner som har tatt opp betydelige lån i forbindelse med kapasitetsutbyggingen, få forverret sin økonomiske balanse.

3.2.2 Metode og analyseopplegg

For å undersøke hypotesene benyttes et økonometrisk analyseopplegg hvor man studerer endringen i tjenestetilbud (barnehager og grunnskoler) og endringer i kommunenes økonomiske balanse. Det kontrolleres for kommunespesifikke effekter som ikke varierer over tid og for endringer over tid som er felles for alle kommuner (eksempelvis oppgaveendringer). Det utføres regresjonsanalyser med endring i tjenestetilbud og økonomisk balanse som avhengige variable og med utnyttelse av handlingsplanen som forklaringsvariabel. I tillegg kontrolleres det for endringer i kommunalt inntektsnivå, alderssammensetning og innbyggertall.

3.2.3 Resultater

Kartleggingen av hvilke kommuner som har utnyttet overføringene i handlingsplanen, illustrer to interessante fordelingsmessige effekter knyttet til tidsavgrensede statlige satsninger:

- Blant kommuner med relativt like økonomiske rammebetingelser, er det en tendens til at kommunene med dårligst tjenestetilbud mottar mest tilskudd. Dette er positivt i den forstand at midlene, blant kommuner med samme inntektsnivå, kanaliseres dit hvor behovet er størst, men negativt fordi finansieringssystemet premierer de kommuner som ikke har prioritert utbygging av den aktuelle tjenesten.
- Kommuner som utnytter handlingsplanen sterkest er kommuner med gode økonomiske rammebetingelser og som, i forhold til landsgjennomsnittet, ikke har et spesielt dårlig tjenestetilbud. De kommunene som absolutt har det dårligste tjenestetilbudet, har også lavt inntektsnivå og makter derfor ikke å oppnå mer en gjennomsnittlig utnyttelse av handlingsplanen.

Kommunenes risiko ved handlingsplanen for eldreomsorgen (HPE) er især knyttet til fare for forverret økonomisk balanse og dermed risiko for redusert produksjon av andre tjenester, dersom de ekspanderer sitt tjenestetilbud sterkere enn de har økonomisk bæreevne til. Forfatterne finner her at

- HPE har hatt utilsiktede effekter for den økonomiske balanse, og at HPE bidro til forsterke svekkelsen av netto driftsresultat på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Den beregnede effekten er at netto driftsresultat per innbygger ville være 1400 kroner høyere i 2005 uten HPE. Dette tilsvarer en forbedring av netto driftsresultat på nærmere 1 prosent av driftsinntektene.

- HPE har ikke hatt negative konsekvenser for en etablert tjeneste som grunnskole, men en viss negativ effekt for utbyggingen av barnehager. Effekten av HPE på barnehagedekningen er betydelig for kommunene som har utnyttet handlingsplanen sterkest. Kommunene som har utnyttet sykehjemsdelen av HPE sterkest, fikk tilskudd til 30 sykehjems plasser per 1000 innbygger og den beregnede effekten av dette er at barnehagedekningen ville vært 6,5 prosentpoeng høyere i 2005 uten HPE. For landet som helhet er imidlertid effekten på barnehageutbyggingen moderat.
- Forfatterne finner at vekst i frie inntekter gir flere lærertimer per elev, høyere barnehagedekning og bedret økonomiske balanse.

3.3 Evaluering av øremerkede tilskudd

Telemarksforskning-BØ, rapport nr 220/2005

3.3.1 Bakgrunn

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet evaluerte Telemarksforskning-BØ forsøket med bruk av øremerkede tilskudd. Forsøket foregikk i 20 kommuner fra og med 2000 til og med 2003. I denne perioden ble en rekke øremerkede tilskudd fjernet og i stedet innlemmet i forsøkskommunenes rammetilskudd etter bestemte kriterier.

I evalueringsrapporten har forfatterne blant annet søkt å avklare følgende hovedspørsmål:

- Om forsøket har påvirket kommunenes prioriteringer mellom tjenesteområdene,
- om innbyggerne i kommunene merker noen forskjell på tjenestetilbudet,
- om innbyggernes ønsker om omprioriteringer mellom ulike tjenesteområder har endret seg,
- om engasjementet for lokalpolitikken blant innbyggere og lokalpolitikere har blitt påvirket og
- om arbeidsdelingen mellom og rollene til administrasjon og lokalpolitikere har endret seg.

3.3.2 Metode og analyseopplegg

Det ble benyttet et økonometrisk analyseopplegg for å måle kvantitative utslag av forsøksordningen for de 20 forsøkskommunene kontrollert mot utviklingen i et utvalg sammenligningskommuner. Data ble innhentet gjennom spørreskjema sendt ut til de 20 forsøkskommunene og 20 sammenligningskommuner. Videre ble KOSTRA-data benyttet til å studere utviklingen i ulike sektors utgiftsandeler over tid. Evalueringen omfattet også analyser av kvalitative data basert på intervjuer med rådmenn, annet administrativt personale og politikere i forsøkskommunene.

3.3.3 Resultater

Forfatterne fant at i hovedsak bidro forsøksordningen til relativt få endringer innenfor de hovedspørsmålene som ble søkt avdekket. Det skjedde imidlertid enkelte interessante utslag av forsøket. Blant annet hadde forsøkskommunene ikke en like sterk vekst i ressursbruken til barnehager som landets øvrige kommuner. Forfatterne fant at veksten i budsjettandel i forsøkskommunene fra år til år gjennom forsøksperioden var om lag 50 prosent lavere enn gjennomsnittet av alle andre kommuner. Dette slo ut i dekningsgraden for barnehageplasser, der forfatterne fant en signifikant negativ effekt for kommunene som har deltatt i forsøksordningen. I tillegg fant forfatterne at andelen barn i barnehage med kommunalt driftstilskudd hadde blitt lavere i forsøkskommunene enn i andre kommuner.

Forfatterne fremhevet også at opplevelsene og effektene av forsøksordningen var temmelig ulike fra kommune til kommune, til tross for at ordningen rent objektivt ble utformet likt for alle de deltagende kommunene. I et fåtall forsøkskommuner bidro ordningen positivt og resulterte i økt vitalitet og ”ny giv” i lokalpolitikken. I flertallet av forsøkskommunene hadde imidlertid forsøket enten liten betydning, eller det hadde bidratt direkte negativt ved å skape frustrasjon og usikkerhet blant annet om metoden for å omdanne øremerkede tilskudd til rammetilskudd.

3.4 Statlig styring av kommunene

Telemarksforskning-Bø, rapport nr. 180 (2000)

3.4.1 Bakgrunn

På oppdrag fra KS analyserte Telemarksforskning-Bø effektivitets- og fordelingsvirkninger av statlige styringsinstrumenter som brukes overfor kommunene. Også virkningene av øremerkede tilskudd ble studert i undersøkelsene.

3.4.2 Metode og analyseopplegg

I studien av øremerkede tilskudd ble det tatt utgangspunkt i mikroøkonomisk teori. Det ble gjennomført statistiske analyser på grunnlag av en spesifisert økonometrisk modell, der ulike variable som antas å påvirke utgiftene i ulike sektorer i kommunene inngår. I modellen inngår blant annet øremerkede tilskudd til de ulike sektorene i kommunene. Analysene ble foretatt på regnskapsdata for alle norske kommuner unntatt Oslo for perioden 1991-97.

Dessuten foretok forfatterne en spørreundersøkelse blant alle rådmenn i norske kommuner. Undersøkelsen ble gjort for å samle inn ytterligere informasjon og mer kvalitativ informasjon enn den empiriske undersøkelsen kunne gi om statlig styring. Spørreundersøkelsen kartla også hvordan rådmennenes forventninger til fremtidig bruk av øremerkede midler ville være og hvordan de mente at forventningene ville påvirke tilpasningen i egen kommune, dvs. løpende prioritering av sektorer der en venter at det skal komme statlige handlingsplaner.

3.4.3 Resultater

Telemarksforskning-Bø fant at virkningen av øremerkede tilskudd på kommunens prioriteringer var nokså svake for sektor som de øremerkede tilskuddene var innrettet mot. Det betyr at de fant at lekkasjeeffektene til andre sektorer var ganske betydelige. Dvs. at øremerkede tilskudd til én sektor førte til økt aktivitet også i andre sektorer. Hvor store lekkasjene var, avhang av hvilken sektor de øremerkede tilskuddene gikk til. Størst lekkasje fant de fra sosial-, helse- og kulturtenester med en lekkasje på i størrelse 80 prosent. For pleie og omsorg var lekkasjen mindre, om lag 40 prosent, mens den for skoler var relativt beskjeden, om lag 12 prosent. Forfatterne konkluderte med at statlig styring gjennom øremerkede tilskudd er et lite presist virkemiddel, som følge av lekkasjeeffekten.

De fant dessuten at de rikeste kommunene utnyttet øremerkede tilskudd i mye sterkere grad enn kommuner med svak økonomi. I perioden som ble analysert, mottok de 25 prosent rikeste kommunene over dobbelt så mye i øremerkede tilskudd per innbygger, som de 25 prosent fattigste kommunene. Bruk av øremerkede tilskudd bidrar dermed til forsterke inntektsforskjellene mellom kommunene.

Et siste viktig funn var at kommunene tilpasser seg statlig virkemiddelbruk, blant annet ved at prioriteringer og ressursbruk påvirkes av forventinger om fremtidige statlige satsinger. Dette kan føre til at kommunene blir tilbakeholdne med å bruke egne midler innenfor sektorer der de venter at staten vil satse i fremtiden.

3.5 Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsninger

SØF-rapport nr. 03/05

3.5.1 Bakgrunn

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet analyserte Senter for økonomisk forskning kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger. Rapporten tar ikke utgangspunkt i en konkret handlingsplan, men er en analyse som er foretatt på et prinsipielt grunnlag.

Hovedformålet med analysen er å teoretisk belyse virkninger av handlingsplaner, herunder

- Hvordan er virkningene av handlingsplanene avhengig av om de er annonsert eller kommer uventet?
- Hva er har effektene av ulike typer tilskudd som følger med handlingsplanen på lekkasjer mot øvrig tjenesteproduksjon og kommunenes økonomiske balanse?

I rapporten drøftes teoretisk ved bruk av statiske og dynamiske modeller kommunenes tilpasning til slike satsninger. Bruk av dynamiske modeller gjør at man får sett på kommunens økonomiske tilpasning til slike planer over tid.

Resultatene fra modellanalysene er testet ut gjennom intervjuer og diskusjoner med 6 kommuner i Trondheims-regionen for å beskrive 6 kommunetyper: Storby, forstad, mellomstor by, regionsenter, innenlands distriktskommune og distriktskommune på kysten.

3.5.2 Metode og analyseopplegg

Forfatterne har studert effekten av ulike satsninger med ulik innretning av økonomiske virkemidler. Det etableres modeller med og uten investeringer. Videre diskuteres tilpasninger på kort og lang sikt. Kortsiktig tilpasning har forfatterne formulert som at kommunen styrer mot et korrigert netto driftsresultat lik null i hver periode.

Forfatterne skiller mellom tre ulike perioder; perioden før handlingsplanen innføres (periode 1), perioden hvor handlingsplanen er virksom (periode 2), og perioden etter at handlingsplanen er slutført (periode 3).

Det fokuseres på hvordan ulike typer tilskudd (rammetilskudd, driftstilskudd og investeringstilskudd) påvirker det kommunale tjenestetilbud og skattenivå. Det skilles også hvorvidt handlingsplanen er forhåndsannonsert eller kommer overraskende.

Den dynamiske modelleringen får frem poenget med at kommunenes atferd er fremoverskuende. Dette innebærer at den tar hensyn til alle fremtidige og langsiktige konsekvenser av sine løpende handlinger. Eksempelvis vil en handlingsplan med annonsert investeringsstøtte innebære at kommunene ønsker å redusere investeringene i periode 1 for i større grad å kunne utnytte handlingsplanen i periode 2. Videre er kommunen framoverskuende i sin tilpasning til handlingsplanen i periode 2 ved at den tar hensyn til at oppbygging av produksjonskapasitet innebærer økte driftsutgifter og øke avskrivninger også i periode 3.

3.5.3 Resultater

Resultater fra modellanalysene

Nedenfor omtales resultatene for kommunenes langsiktige tilpasning til handlingsplaner i en modell med investeringer. Effekten av satsningene på kommunal tjenesteproduksjon og effekten på netto driftsresultat ble analysert i studien.

Analysene av økt rammefinansiering, driftstilskudd og investeringstilskudd viser at det kan være en avveining mellom et ønske om stabil tjenesteproduksjon og et ønske om å begrense lekkasjen mot andre tjenester. Rammefinansiering gir stor stabilitet og stor lekkasje, mens investeringstilskudd gir liten lekkasje og stor ustabilitet. Driftstilskudd kommer i en mellomstilling.

Et investeringstilskudd som kommer overraskende, innebærer at kommunen ikke vil kunne begrense kapasitetsoppbyggingen i forkant. Det blir følgelig mindre ustabilitet i tjenestetilbudet sammenlignet med et annonsert investeringstilskudd. Samtidig vil lekkasjen mot andre tjenester bli mindre. Forfatterne påpeker at ulempen med overraskende investeringstilskudd er at kommuner som har prioritert kapasitetsoppbygging i forkant av handlingsplanen blir straffet ved at de i mindre grad kan utnytte handlingsplanen.

Analysene viser også at rammefinansiering, driftstilskudd og investeringstilskudd har ulike effekter på kommunenes økonomiske balanse i handlingsplanperioden. En annonsert økning i rammefinansieringen vil styrke korrigert netto driftsresultat i handlingsplanperioden, fordi økningen i driftsutgifter og avskrivninger spres over en lengre periode. Med drifts- og investeringstilskudd vil økningen i driftsutgifter og avskrivninger i større grad falle sammen med inntektsøkningen, og økningen i korrigert netto driftsresultat vil derfor bli mindre. Videre vil økning i rammefinansieringen gi en økning i overskudd før lånetransaksjoner i handlingsperioden, mens drifts- og investeringstilskudd gir en betydelig svekkelse, noe som særlig skyldes høyere investeringsnivå.

Resultater fra intervjuer med kommunene

Som omtalt innledningsvis ønsket forfatterne å teste ut resultatene på 6 typer kommune i Trondheimsregionen. Kommunetyperne var: Storby, forstad, mellomstor by, region-senter, innenlands distriktskommune og distriktskommune på kysten.

Resultatene fra intervjuer med kommunene viser at handlingsplaner fremstår som gunstige fordi de representerer nye midler til kommunal innsats. Det stilles derimot spørsmål om hvorvidt nye midler i form av handlingsplaner har noen fordel i forhold til nye midler i form av økt rammefinansiering. Det påpekes imidlertid fra enkelte kommuner at handlingsplaner forenkler den lokale politiske prosess. Videre kan handlingsplaner bidra til å fremme et bedre tilbud i ”dårlig” drevne kommuner.

I intervjuene fremkommer det også at kommuner mener handlingsplaner medfører samfunnsøkonomiske kostnader, der vektleggingen av argumentene er forskjellige. Forfatterne påpeker fire typer samfunnsøkonomiske kostnader som er blitt fremhevet i intervjuene:

- *Høyere enhetskostnad* ved at handlingsplaner forutsetter konsentrert innsats på et område over kort tid. Konsentrert innsats og stramme tidsrammer legger press på kommunenes egen planleggingskapasitet og lokal entreprenørkapasitet, som kan bidra til økte kostnader. Kostnadskontroll blir krevende på grunn av korte tidsfrister og sterk politisk interesse for å realisere prosjektene.
- *Vridning i tjenestenes innhold* eksemplifisert ved handlingsplanene for eldreomsorg, der det gis tilskudd til konkrete, avgrensede tilbud i eldreomsorgen. I intervjuene fremkommer det at dette har gitt fokus mot kapasitet på de områder som dekkes av tilskuddene i handlingsplanen, og har bidratt til å begrense en helhetlig lokal planlegging av eldreomsorgen.
- *Administrative kostnader*, ved at kommunene må bruke mye ressurser på rapportering og kontroll. I intervjuene framkom det at kommunene betrakter dette som mye merarbeid, som gir liten egenverdi for kommunene, og der de mener at potensialet for forenkling er stort.
- *Styringskostnader*, ved at handlingsplanen krever omprioritering i forhold til kommunale planer. Det påpekes at det lokale ansvar for tilbudet blir redusert og at lokalpolitikken får mindre handlingsrom og blir mindre interessant.

3.6 Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner?

BI Forskningsrapport nr 14/2000

3.6.1 Bakgrunn

Rapporten er utarbeidet av Handelshøyskolen BI i 2000 på oppdrag fra KS. I rapporten presenteres empiriske analyser av effektivitetstap og gevinster ved statlige bindinger i form av:

- Reguleringer som reduserer kommunenes mulighet til å dimensjonere størrelsen på det offentlige konsumet i forhold til lokalbefolkningens preferanser og begrensinger i mulighetene til å fastsette skattesatsene lokalt.
- Reguleringer som svekker kommunenes anledning til å prioritere ulike tjenester innenfor en gitt inntektsramme

Vi vil i denne gjennomgangen kun fokusere på det andre punktet ovenfor, da effektivitetstap som følge av statlig regulering av kommunal frihet til å fastsette skatte og avgiftssatser er mindre relevant for dette prosjektet. Hovedfokus blir derfor på delanalysen som omfatter effektivitetstap av statlige bindinger på kommunenes anledning til å prioritere utgifter til forskjellige satsningsområder. Dette lokale effektivitetstapet kan oppstå som følge av restriksjoner på valgfrihet i kommunenes tjenesteproduksjon, som gjør at tjenestetilbudet ikke vil samsvare med lokalpolitikernes preferanser.

3.6.2 Metode og analyseopplegg

Analysene bygger på gjennomgang av foreliggende litteratur samt analyse av data hentet fra kommunale regnskap, selvangivelsesstatistikk, intervjudata om kommunestyre- og fylkestingsrepresentantenes holdninger og preferanser i perioden 1994-98.

3.6.3 Resultater

Når det gjelder kommunale prioriteringer, viser analysen at både kommune- og fylkespolitikere mener at den statlige styringen er så sterk at den vanskeliggjør lokal tilpasning på de fleste av de områdene som er analysert. Fylkespolitikere oppfatter statlig styring som et større problem enn kommunepolitikere. Samtidig påpekes det at kommunepolitikere foretrakk en sterkere styring for å sikre likebehandling på tvers av kommunegrensene på flere områder, herunder eldreomsorg, barne- og ungdomsvern og forebyggende helsearbeid. Videre påpeker forfatterne at problemene med statlige bindinger økte i perioden 1994 til 1998, og formannskaps- og fylkesutvalgsmedlemmene oppfattet statlig styring som et større problem enn dem som ikke har plass i disse organene.

Forfatterne finner at både når det gjelder videregående opplæring og samferdsel, har ønskene om dimensjonen på tjenestenivået i fylkeskommunene ligget høyere enn hva som ble realisert. De to reformene (Reform 94 og ISF) ser ut til å svekke sammenhengen mellom preferanser og utgiftsprioriteringer, slik at lokalpolitikernes muligheter i fylkeskommunene til å gjennomføre en ønsket utgiftsprioritering er blitt redusert. Forfatterne påpeker at fylkeskommunen praktisk talt har ingen muligheter til å påvirke egne inntekter. Innføringen av innsatsstyrt finansiering og etableringen av regionale organer for å samordne spesialisthelsetjenesten (investeringer, personale) har ytterligere svekket fylkeskommunens handlegfrihet.

Kommunepolitikere har ønsket en noe sterkere økning i innsatsen overfor eldre og en noe svakere innsats i barnehagesektoren enn det som ble realisert. For grunnskolen ønsket kommunepolitikere en noe sterkere vekst enn det som ble realisert tidlig i perioden, og en noe lavere vekst senere i analyseperioden.

3.7 Norske kommuners prioritering mellom ulike tjenester, betydningen av inntekt, priser og statlige bindinger

Arbeidsrapport nr 3/2000 Telemarksforskning

3.7.1 Bakgrunn

Rapporten ble utarbeidet i 2000 av Telemarksforskning på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Fokuset i analysen er hvordan kommunene tilpasser sin ressursbruk til endringer i frie inntekter og øremerkede tilskudd. I tillegg studeres virkningene på kommunenes tjenestetilbud av priser og utvalgte politiske og sosio-demografiske variable.

3.7.2 Metode og analyseopplegg

Kommunenes tilpasninger analyseres innenfor rammen av tradisjonell mikroøkonomisk teori, dvs. at lokalpolitikkerne styrer kommunens bruk av ressurser med sikte på i størst mulig grad å tilpasse seg innbyggernes preferanser, gitt de begrensninger som settes av kommunens tilgjengelige budsjettammer. Forfatterne antar således at kommunene som helhet har preferanser uttrykt ved en nyttefunksjon, og at kommunene sørger for å velge en sammensetning av tjenestetilbudet som maksimerer nytten gitt den budsjettbetingelsen de står ovenfor. Ved å gjøre antakelser på nyttefunksjonens form følger de avledede etterspørselsfunksjoner. Disse benyttes i en økonometrisk modell.

Datamaterialet består av et paneldatasett bestående av alle norske kommuner unntatt Oslo for perioden 1991 til 1997.

De ulike kommunale tjenesteområder er delt inn i åtte sektorer (Sentraladministrasjon, grunnskole, barnehager inkl. (SFO) helse, sosial, pleie og omsorg, kultur og teknisk).

3.7.3 Resultater

Forfatterne finner at øremerkede tilskudd i hovedsak bidrar til å øke tjenesteproduksjonen i den sektoren tilskuddene er ment å skulle påvirke. Effektene er sterkest innenfor sektorene skole, pleie og omsorg og administrasjon, og svakest i sektorene sosial og helse og kultur.

For *frie inntekter* finner forfatterne størst effekt innenfor sektorene kultur, pleie og teknisk sektor, og lavest i hhv. sosial og skole. Forfatterne begrunner de lave effektene på f.eks. innenfor skole med at staten stiller klare føringer til hvordan dette tjenestetilbudet skal utformes. Disse funnene bekreftes i en tidligere spørreundersøkelse blant landets rådmenn, jf. Håkonsen (2000). Kommunene peker i denne spørreundersøkelsen på kultur, teknisk og administrasjon, som sektorer med lavest omfang av juridisk/-administrative bindinger, mens skole figurerer blant sektorene med sterkest bindinger. Forfatterne påpeker at en sektor som har lavere omfang av statlige bindinger i form av pålegg eller minstekrav for tjenestetilbudet, kan ende opp som salderingssektor i en situasjon med trangere kommuneøkonomi. Prisøkninger på andre sektors tjenester har en tendens til å gå ut over kultursektoren og kultursektoren får lav positiv effekt av "egne" øremerkede tilskudd.

Betydningen av politiske forhold representert ved graden av partikonsentrasjon i kommunestyret og andelen sosialister i kommunestyret har relativt liten betydning for budsjettene i sektorene som er analysert.

3.8 Effekter av øremerkede tilskudd

ECON-rapport nr. 63/98

3.8.1 Bakgrunn

På oppdrag fra Riksrevisjonen utførte ECON i 1998 en analyse av hvordan øremerkede tilskudd påvirker atferd og inntektsfordeling i kommunesektoren. Hovedformålet med analysen var å undersøke hvorvidt og i hvilken grad øremerkede tilskudd har virkninger på kommunenes prioriteringer, herunder hvorvidt tilskuddene har den *tilsiktete* effekten i form av å være et effektivt virkemiddel for å øke tilbudet av spesifiserte tjenester i kommunene, og dessuten om tilskuddene har andre *uønskede* effekter, særlig med tanke på redusere ulikheter i tjenestenivå mellom kommunene.

3.8.2 Metode og analyseopplegg

Åtte tilskuddsordninger som representerer ulike sektorer. Disse er gjengitt i tabellen under:

Figur 3.1 Øremerkede tilskudd med i analysen

Departement	Kapittel	Post	Navn
KUF	221	63	Tilskudd skolefritidsordninger
KUF	221	67	Tilskudd kommunale musikkskoler
KRD	586	62	Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser
SHD	670	61	Tilskudd omsorgstjenester
SHD	675	60	Lønntilskudd til omsorgstjenesten i kommunene
SHD	761	62	Tilskudd til psykiatri i kommuner
BFD	856	60	Driftstilskudd til barnehager
MD	1441	63	Tilskudd til kommunale avløpstiltak

Kilde ECON rapport 63/98

De øremerkede tilskuddene til disse sektorene har både vært investeringstilskudd og driftstilskudd. Tilskuddene har vært både prisvridende⁵ og ikke-prisvridende⁶.

⁵ Med prisvridende øremerket tilskudd menes tilskudd hvor staten gir et enhetstilskudd til en bestemt tjeneste, for eksempel gir et gitt beløp per barn i barnehage.

⁶ Med ikke prisvridende tilskudd menes tilskudd der staten overfører bestemte beløp til hver kommune, beregnet etter 'objektive kriterier' og/eller skjønn, og der tilskuddet er øremerket til spesiell tjeneste eller i en spesiell sektor.

Analysen tar utgangspunkt i en forklaringsmodell for kommunenes valg av aktivitetsnivå innenfor en sektor eller et aktivitetsområde. På lignende måte som i mikroøkonomisk teori for bedrifters tilpasning, er det mulig å se kommunenes aktivitetsnivå som blant annet bestemt av øremerkede tilskudd, rammeoverføringer og skatteinntekter. I modellen er det antatt at kommunen er en aktør som skal optimalisere sin produksjon av ulike kommunale tjenester, der kommunen i sine valg både vil ta hensyn til kommunens egenart og kostnadene ved produksjon av tjenestene, samt at den på noe sikt vil måtte holde seg innenfor balanserte budsjetter. En økonometrisk modell anvendes for å analysere hvordan *aktiviteten* i produksjonen av kommunale tjenester på et område bestemmes av *satsen* på det øremerkede tilskuddet, *demografiske* trekk ved kommunen, hvor høye kommunale inntekter kommunen har til disposisjon og den *politiske* sammensetningen i kommunestyret.

3.8.3 Resultater

Tilskuddssatsene i øremerkede tilskuddsordninger har en påviselig positiv virkning på aktivitetsnivået i den sektoren som ordningen er rettet inn mot. Dette er en generell konklusjon som forteller at under visse - men ikke strenge - forutsetninger om hvordan tilskuddet er utformet, vil innføring eller opptrapping av satsen til en øremerket tilskuddsordning føre til at aktivitetsnivået øker i den sektoren eller for den tjenesten tilskuddet er rettet inn mot.

For prisvridende tilskuddsordninger, det vil si ordninger der det samlede tilskuddsbeløpet avhenger av det faktiske aktivitetsnivået, observerer vi en demping av den kortsiktige effekten på lang sikt. Dette kan skyldes en «grip sjansen effekt», der manglende tillit til at satser skal opprettholdes over tid, gir en viss overreaksjon det første året.

Ikke-prisvridende tilskuddsordninger, der tilskuddsbeløpet fastslegges utfra objektive kriterier eller skjønn og ikke avhenger av aktiviteten, har større effekt på lang enn på kort sikt. Tregheter i tilpasningen fra kommunenes side fører til at det tar tid før aktiviteten trappes opp.

Effekten av tilskuddssatsene er normalt høyere i tidlige enn i sene perioder av en tilskuddsordnings levetid. Etter hvert som utbyggingen av tjenestetilbudet forseres under bistand fra en øremerket tilskuddsordning, vil man oppleve en viss ”metning” for den relevante tjenesten i kommunene.

En økning i prisvridende tilskuddssatser har størst effekt på aktivitetsnivået i rike kommuner. Rike kommuner er bedre rustet til å utnytte øremerkede tilskudd som fordrer en viss egenfinansiering. Økte satser vil bety mulighet for økte overføringer, noe som først og fremst vil komme de relativt sett mest velstående kommunene til gode.

En økning i ikke-prisvridende tilskuddssatser har størst effekt på aktivitetsnivået i fattige kommuner. Ifølge rapporten har ikke-prisvridende tilskudd ingen virkning for inntektsfordelingen mellom rike og fattige kommuner, fordi tilskuddsbeløpet ikke kan påvirkes ved økt aktivitet. Dermed vil fordelingsprofilen i overføringene være gitt utfra de objektive tildelingskriteriene.

4 Utviklingstrekk i frie inntekter og øremerkede tilskudd

4.1 Politiske føringer og faglige utredninger

Hovedprinsippene i nytt inntektssystem i 1986⁷

Ved innføringen av nytt inntektssystem i 1986 var det bred politisk enighet om at kommunesektoren i all hovedsak skulle finansieres med rammetilskudd. Et hovedmål ved reformen var å fjerne en rekke tilskudd som var øremerket til ulike formål. Målet var å gi større handlefrihet til kommuner og fylkeskommuner for å gi bedre mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forholdet. Det fulgte av dette at det finansielle ansvarsprinsippet skulle legges til grunn ved at det forvaltningsnivået som har ansvar for en oppgave også bør ha det finansielle ansvaret. Prinsippene som ble lagt til grunn i 1986 og politisk behandling av inntessystemet i årene etter 1986, ga signaler om klare politiske ønsker om å øke andelen frie inntekter i kommuner og fylkeskommuner, dvs. summen av rammetilskudd og skatter.

Rattsø-utvalget (1996)⁸

Rattsø-utvalget la frem sin innstilling i januar 1996. Utvalget anbefalte at rammefinansiering skulle være hovedprinsippet for finansieringen av kommune-sektoren. Utvalget mente at finansiering gjennom øremerkede tilskudd krevde en særskilt begrunnelse. Utvalget mente at den viktigste funksjonen øremerkede tilskudd hadde var i forbindelse med utbygging av nye nasjonale velferdstjenester. Utvalget pekte på at: *«I de tilfellene hvor det er vanskelig å bruke lovverket for å definere minstestandarder eller rettigheter til tjenestene, er refusjonsordninger et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre en rask utbygging av tjenestene i alle deler av landet»* (NOU 1996:1).

Rattsø-utvalget mente at øremerkede tilskudd også kunne være formålstjenelig i andre situasjoner. Utvalget mente at øremerkede tilskuddet kunne brukes som et korrektiv til lokale beslutninger blant annet tjenester med klare positive ringvirkninger, i situasjoner hvor lokale interessegrupper får for sterkt gjennomslag i prioriteringskampen og situasjoner hvor minoritetsgrupper har behov for nasjonalt forsvar i den lokale beslutningsprosessen. Dessuten mente utvalget at ulike forsøksordninger og tjenester som bare utføres i enkelte deler av landet burde finansieres gjennom øremerkede tilskudd. Til sist mente utvalget at øremerkede tilskudd (refusjoner) kunne være hensiktsmessig dersom kommuner og private produserer samme tjeneste, og staten subsidierer den private produksjonen.

Politiske signaler fra de siste regjeringene

Fra innføringen av inntektssystemet i 1986 har de politiske signalene fra ulike regjeringer vært forholdsvis entydige med et klart ytret ønske om å prioritere vekst i frie inntekter fremfor omfattende bruk av øremerking. Men alle regjeringer har holdt dørene åpne for øremerking av midler til kommunene, ikke minst knyttet til igangsetting av nye nasjonale velferdsreformer på områder der kommunesektoren har ansvaret for oppgaveløsingen.

⁷ Forslaget ble lagt frem i St.meld. nr. 26 (1983-84).

⁸ NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner.*

Klarest er målet om nedtrapping av øremerkede tilskudd signalisert av de tre siste regjeringene.

Stoltenberg I

Jens Stoltenberg første regjering (mars 2000 til oktober 2001) var den første som fremla en plan for avvikling eller innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet. Planen omfattet årene (2001 – 2007). Hovedbegrunnelsen var et ønske om å redusere statlig detaljstyring av kommunesektoren. I forbindelse med fremleggelsen av planen ble det fremlagt hvilke forhold som ble vektlagt i vurderingen av innlemming og avvikling av øremerkede tilskudd⁹:

- Om de administrative kostnadene (som øremerkede tilskudd medfører) står i forhold til det en søker å oppnå
- Om tilskuddet har eksistert i lang tid
- Om staten på samme område også bruker lovgivning i styringen av kommunene
- Om målet med tilskuddet er nådd
- Om tilskuddet er knyttet til en tidsavgrenset plan.

I stor grad innebærer dette at Stoltenberg I-regjeringen ville gjennomgå øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner og for det første vurdere om kostnadene ved øremerking var store sett i forhold til resultatene som ble oppnådd, og for det andre vurdere om det var behov for øremerking lenger.

Bondevik II

Både i Kommuneproposisjonen for 2004 og 2005 signaliserte Regjeringen Bondevik II å redusere omfanget av øremerkede tilskudd. I Kommuneøkonomiproposisjonen 2005¹⁰ het det blant annet:

Regjeringen mener derfor at øremerkede tilskudd bør være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder som befinner seg i en oppstartfase, eller brukes til finansiering av oppgaver som et fåtall kommuner har ansvar for. Øremerkede tilskudd bør derfor i størst mulig grad innlemmes eller avvikles. Som hovedregel skal rammefinansiering være finansieringsmodellen for kommunesektoren.

Regjeringen Bondevik II fremmet over tid en rekke konkrete forslag for innlemming av øremerkede tilskudd.

Stoltenberg II

Den sittende regjeringen til Jens Stoltenberg uttalte blant annet følgende i Kommuneproposisjonen for 2008¹¹.

⁹ St.prp. 62 (1999-2000).

¹⁰ St.prp. 64 (2003-2004) s. 31.

¹¹ St.prp.67 (2006-2007) s. 35.

Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for både staten og kommunen og gir rom for lokalt tilpassede løsninger.

Regjeringen Stoltenberg har satt i gang et arbeid med gjennomgang av samtlige øremerkede tilskudd. I Kommuneproposisjonen 2008 trekker Regjeringen opp en rekke kriterier for å vurdere de øremerkede tilskuddene. På basis av vurderingen vil Regjeringen foreslå innlemming av disse i rammetilskuddet, avvikling av tilskuddet eller ompostering. Regjeringen foreslår å innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet med et omfang på til sammen 23 milliarder kroner. Innlemmingen skal skje i perioden 2008 til 2017. Dessuten skal regjeringen komme tilbake med vurdering tilskuddene til barnehager og psykisk helsearbeid.

4.2 Omfang av øremerkede overføringer siden 1990

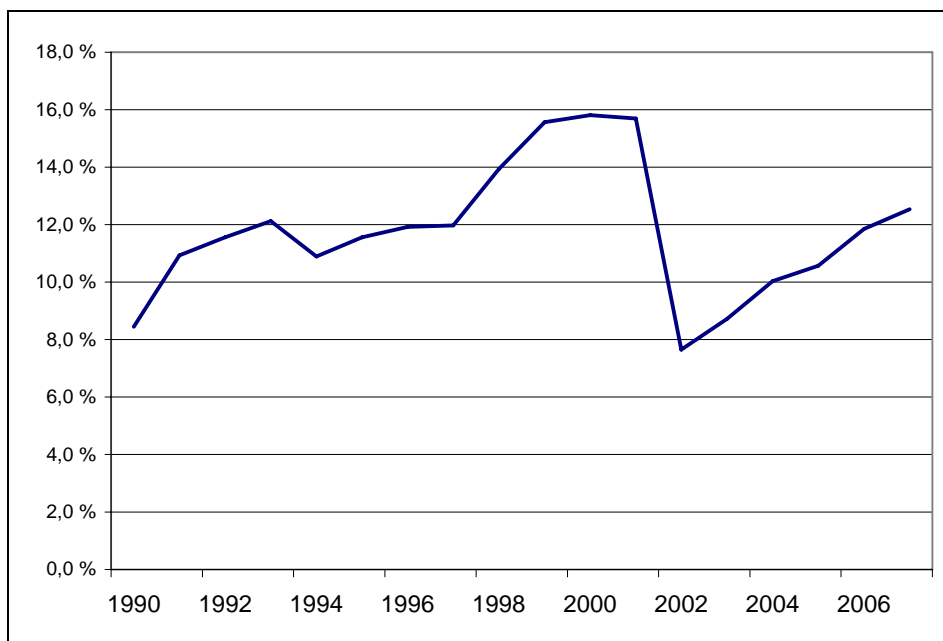
Selv om det har vært bred politisk enighet om rammefinansiering som hovedprinsipp for finansiering av kommuner og fylkeskommuner, har en stor del av midlene blitt tilført som øremerkede tilskudd i perioden siden 1990, jf. . Figuren viser en sterk økning i øremerkede tilskudd regnet som andel av kommunesektorens inntekter innenfor kommuneopplegget.¹² Andelen økte fra vel 8 prosent i 1990 til nesten 16 prosent i årene 1999-2001. En viktig årsak til økningene er statlige satsinger, for eksempel handlingsplanen for eldreomsorgen, endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommuner, eller nye tiltak, som kommuner eller fylkeskommuner har ansvar for, som alle helt eller delvis ble finansiert med øremerkede tilskudd.

Fallet i øremerkede tilskudd fra 2001 til 2002 har sammenheng med sykehusreformen som ble gjennomført fra 1. januar 2002, jf. fotnote 13.

Etter 2002 har andelen øremerkede tilskudd utgjør, vist en ny tiltakende tendens. Økningen har blant annet sammenheng med opptrappingsplan for psykisk helse, barnehagereformen og andre gjennomførte reformer.

¹² Sum inntekter innenfor kommuneopplegget er kommunesektorens samlede inntekter utenom renteinntekter og utenom øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget. De øremerkede tilskuddene består av tilskudd som fastlegges ut fra andre behov enn kommunesektorens inntekter.

Figur 4.1 Øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Prosent av sum inntekter i kommuneopplegget.¹³



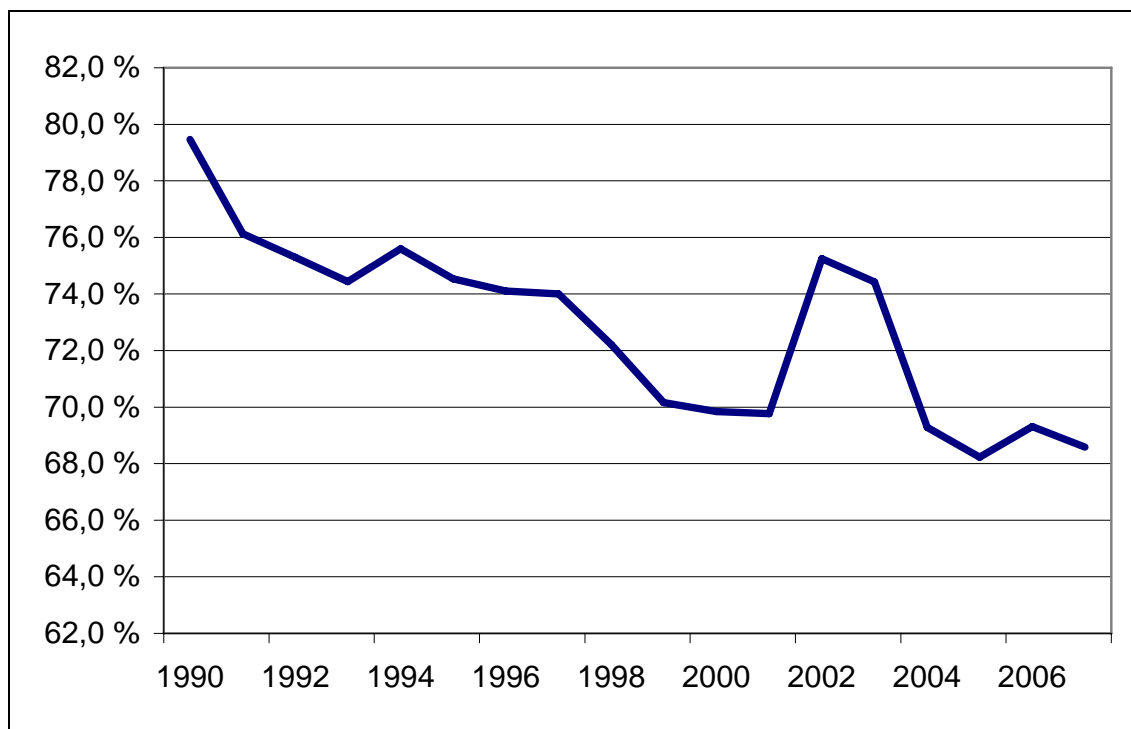
Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. April 2007

Utviklingen i kommunesektorens frie inntekter fremstår nesten som et speilbilde av utviklingen i øremerkede tilskudd¹⁴, jf Figur 4.2. Frie inntekter, regnet som andel av sektorens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget, har vist en fallende tendens siden 1990. Årsakene er de samme som årsakene til økningen i de øremerkede tilskuddene, som nevnt over. Mens frie inntekter i 1990 utgjorde nær 80 prosent av de samlede inntektene under kommuneopplegget, var denne andelen falt til vel 68 prosent i 2006, dvs. en ganske markert nedgang i de frie inntektenes andel.

¹³ Nedgangen fra 2001 til 2002 skyldes at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra 1. januar 2002. Spesialisthelsetjenesten var til dels finansiert gjennom øremerkede tilskudd.

¹⁴ Disse vil selvsagt ikke vise symmetriske motgående trender, blant annet som følge av endringer i skatteinntektenes andel av samlede inntekter.

Figur 4.2 Frie inntekter i kommunesektoren. Prosent av sum inntekter i kommuneopplegget.



Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. April 2007

Tabell 4.1 gir en oversikt over omfanget av øremerkede tilskudd i kommunesektoren, både antall og bevilgede beløp¹⁵. Tabellen viser at omfanget ble markert redusert fra 2000 til 2003, både gjennom halvering av antall tilskudd og halvering av beløpene som ble overført gjennom øremerkede tilskudd. Nedgangen skyldes dels målsettinger om å redusere øremerkede overføringer, slik at tidligere øremerkede tilskudd er innlemmet i rammetilskuddet, og dels at store tidsavgrensede øremerkede tilskudd ble avsluttet. Men størst betydning hadde statens overtakelse av sykehusene fra 1. januar 2002, som bidro til at øremerkede tilskudd over daværende Helse- og sosialdepartementets budsjett ble redusert med hele 22,8 milliarder kroner fra 2001 til 2002. Nedgangen i øremerkede tilskudd knyttet til sykehusreformen var således større enn nedgangen i samlede øremerkede tilskudd.

Tabell 4.1 Omfang av øremerkede tilskudd i kommunesektoren innenfor kommuneopplegget

	2000	2003 ¹⁶	2006
Antall tilskudd	92	45	46
Omfang, Mill. kr.	33,9	17,2	27,7

Kilde: Kommuneøkonomiproposisjoner og TBU-rapporter

¹⁵ Tallene er hentet fra Kommuneøkonomiproposisjonen

¹⁶ Flere øremerkede tilskudd til spesialisthelsetjenesten falt vekk da staten overtok ansvaret for sykehusene fra 1. januar 2002.

Fra 2003 til 2006 lå antall tilskudd øremerkede omtrent stabilt, mens beløpene som ble overført økte nokså markert, fra 17,2 milliarder kroner i 2003 til 27,7 milliarder i 2006. Økningen i det beløpsmessige omfanget skyldtes blant annet barnehagereformen og økte tilskudd til psykisk helsearbeid i kommunene.

4.3 Oppsummering

Siden inntektssystemet ble reformert i 1986, har det vært faglig og politisk enighet om å redusere bruken av øremerkede tilskudd til kommunene. Dersom en korrigerer for sykehusreformen i 2002, er det en klar tendens at omfanget av øremerkede tilskudd øker. Riktignok er mange øremerkede tilskuddsordninger faset ut eller lagt inn i rammeoverføringene, men samtidig har Stortinget vedtatt nye øremerkede tilskudd. Av særlig omfang er tilskuddordninger knyttet til store statlige satsinger, sist knyttet til barnehagereformen og satsingen på psykisk helsevern. Samlet sett gir utviklingen i omfanget av øremerkede tilskudd et uttrykk for at Stortinget ønsker å styre velferdsordningene som kommunene har et ansvar for.

Referanser

Borge, L.E. og M. Haraldsvik (2006): *Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen*. SØF-rapport nr. 06/06, Senter for Økonomisk Forsking AS.

Borge, L. E. og J. Rattsø (2005): *Kommunenes tilpasning til tidsavgrensede statlige satsninger*. SØF-rapport nr. 03/05, Senter for Økonomisk Forsking AS.

ECON (1999): *Effekter av øremerkede tilskudd*. Rapport 63/98.

Håkonsen, L., K. Løyland og K. Lie (2000): *Statlig styring av kommunene*. Rapport nr 180, Telemarksforskning-Bø.

Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): *Norske kommuners prioritering mellom ulike tjenester*. Arbeidsrapport nr 3/2000, Telemarksforskning-Bø.

Håkonsen, L., Trond Erik Lunder og K. Løyland (2005): *Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd*. Rapport nr 220, Telemarksforskning-Bø.

NOU 1996:1: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

NOU 1997:8: *Om finansiering av kommunesektoren*.

Sørensen R. og T.P. Hagen (2000): *Hvor stort er effektivitetstapet ved statlig regulering av kommuner og fylkeskommuner?* Forskningsrapport 14/200, BI.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Rapporter 2000-2007.

Kommunal- og regionaldepartementet: *Kommuneproposisjoner 2000-2007*.