

Sammendrag – Statlige bindinger på kommunene

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?

Øremerkede tilskudd er overføringer 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.

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 budsjetttrammen 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.

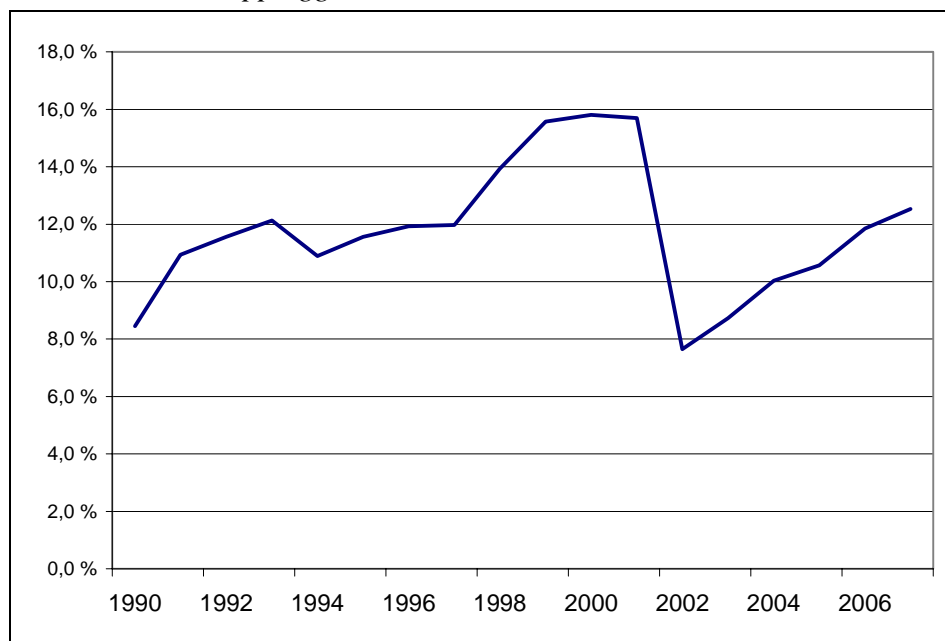
Men likevel vil det være en avveining av hvem som bør ta beslutningene, nemlig avveiningen mellom hensynet til lokalt selvstyre og hensynet til likhet på tvers av kommunegrensene. Disse hensynene vil i mange tilfeller stå i direkte motstrid til hverandre ved at lokal prioritering av ressursbruken kan 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

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.

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.

ECON (ECON-rapport 63/98) belyste hvorvidt og i hvilken grad øremerkede tilskudd har virkninger på kommunenes prioriteringer, herunder hvorvidt tilskuddene har den tilsiktede 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 må 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. Gjennomførte intervjuer viser at både kommune- og fylkespolitikerne 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 kommunepolitikerne foretrakk statlig styring for å sikre likebehandling på tvers av kommunegrensene på flere områder. Fylkespolitikerne oppfattet statlig styring som et større problem enn kommunepolitikernes.

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.

Analyser 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 satsninger, både teoretisk og med en empirisk test. Konklusjonen var at valg av finansieringsmodell ved tidsavgrensede satsninger 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 gir 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 forventinger 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.