

Statlige føringer på kommunenenes frie inntekter

En oppsummering av resultatene fra FoU-prosjektet



Statlige føringer på kommunens frie inntekter

Fra KMDs budsjettproposisjon for 2017:

«Av veksten i frie inntekter til kommunene begrunnes 150 mill. kroner med **tidlig innsats i grunnskolen**, 300 mill. kroner med **opptrappingsplanen på rusfeltet**, 100 mill. kroner med **opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering** og 50 mill. kroner med økt **satsing på skolehelsetjenester og helsestasjoner**. Av veksten i frie inntekter til fylkeskommunene er 200 mill. kroner begrunnet med behovet for **fornyning og opprusting av fylkesveiene**.»

- Ny trend i statsbudsjettsammenheng
- Hvordan virker føringene?
- Hva er prioriteringseffekten sammenlignet med øremerking og ordinære frie inntekter?
- Hva er fordeler/ulempene med statlige føringer sammenlignet med andre virkemidler?
- Hvorfor brukes midlene eventuelt ikke i tråd med føringene?

Konkrete eksempler på føringer som er studert i prosjektet

Tjeneste	Tidsperiode	Samlet beløp på frie midler
Barnevern	2010 (+ øremerket 2011-2017)	Ca. 220 mill. kr. (580 mill. øremerket)
Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	2014-2017	735 mill. kr.
Psykisk helsevern	2015	100 mill. kr.
Rusarbeid	2016-2017	700 mill. kr.
Fylkesveger	2010-2017	1000 mill. kr (fra 2010) + 400 mill. kr (fra 2012) + 1340 mill. kr (2014-2017)

Metode og metodiske utfordringer

- Tilstedeværende intervju med representanter for 4 kommuner og 2 fylkeskommuner
- Telefonintervjuer med 18 kommuner og 3 fylkeskommuner.
- Epost-survey med svar fra 27 kommuner
- Dokumentstudier, blant annet av budsjettdokument fra samtlige fylker
- Analyser av regnskapstall og årsverksstatistikk fra KOSTRA og andre kilder

Utfordringer:

- Fersk problemstilling, mye er ikke dekket av regnskapstall
- Ulik oppfatning av hva det vil si å følge føringene
- Alle kommuner er «likt berørt» av føringene. Ingen variasjon mellom kommunene som kan brukes til å måle effekten.
- Vanskelig å motivere kommunene til deltakelse i budsjettperioden

Hovedresultater

- Føringsene blir lagt merke til
- Kommunene forholder seg svært ulikt til føringsene
 - Noen har en klar lojalitet til føringsene og budsjetterer satsingens beløp til den tiltenkte sektoren
 - Noen vurderer midlene av prinsipp som ordinære frie inntekter
 - Mange har mer eller mindre sympati for føringsene, men vurderer disse opp mot behov og økonomi
- Prioriteringseffekten av føringsene er klart lavere enn effekten av øremerkede midler
- Store kommuner har, i større grad enn små kommuner, styrket de tjenestene som føringsene er rettet mot
- Inntektsnivået har sannsynligvis også en betydning

Argumenter for ikke å følge føringene

- **Tjenestenivå:** Vi leverer allerede godt nok på denne tjenesten
 - Det er naturlig at behovet for satsingen vil variere. Muligheten for kommunen til selv å velge sammenligningsgrunnlag, gjør også at dette blir et lett tilgjengelig argument for mange.
- **Økonomi:** Vi har svak økonomi/økonomisk utvikling, og må heller kutte enn å styrke tjenestene
 - Ikke alle kommuner får reell vekst i frie inntekter
- **Prinsipp:** Vi forholder oss til at dette er frie midler
- **Statlig symbolpolitikk:** Beløpet for lite til å gi en reell satsing for små kommuner

Hvordan oppfattes føringene, og hvordan virker de?

Budsjettprosessen er en forhandling mellom flere parter. Føringene kan brukes som et tilleggsargument for den aktuelle tjenesten. Gjennomslag for føringene krever at noen bruker og vinner frem med dette argumentet.

- **Rådmannsnivået** har ulike meninger om statlige føringer
- **Sektoradministrasjonen** har et klart sektorperspektiv og er fornøyd med alt som styrker deres tjenester. De fleste foretrekker øremerking siden dette i større grad sikrer at midlene går til formålet
- **Politikere** er i mindre grad kjent med føringene og hvordan disse konkret inngår i budsjettet. Personlig engasjement har betydning.

Det er personavhengig i hvilken grad sektoradministrasjon og politikere evner å bruke føringene som et viktig argument. Rådmannens holdning har stor betydning, også fordi rådmannen til en viss grad styrer hvordan de statlige signalene kommuniseres i kommunens organisasjon

Våre konklusjoner

- Staten bør være bevisst på at føringer uten krav til oppfølging ikke kan forventes å ha samme effekt som øremerkede tilskudd.
- Det er naturlig at staten har en mening om hvordan kommunene bør prioritere, samtidig som man tillater kommunalt handlingsrom. Men da må man også forvente at kommunene bruker dette handlingsrommet.
- Fokuset på beløpet i de nasjonale satsingene kan gi feilprioriteringer og dårlig treffsikkerhet fordi beløpet ikke sier noe om lokalt behov for å styrke tjenesten.
 - Noen kommuner kan med fordel bruke beløpet til å styrke andre tjenester.
 - Andre kommuner bør styrke den aktuelle tjenesten med mer enn det de får tildelt.
- Antallet satsinger begynner å bli stort. Dette kan styrke inntrykket av at dette er symbolpolitikk fra staten.