

Statlige føringer på kommunenes frie inntekter

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementets statsbudsjettsproposisjon inneholder hvert år en fast beskrivelse av det kommende årets budsjetterte vekst i frie inntekter. De siste årene har denne beskrivelsen også inneholdt statlige føringer på hva disse frie inntektene bør brukes til. Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon for 2017 (s. 29) kan vi lese at:

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 fornying og opprusting av fylkesveiene.

Siden dette er frie inntekter, er det likevel formelt sett opp til kommunene om disse føringene skal følges. Det overordnede forskningsspørsmålet i denne rapporten er hvilke effekter denne type føringer evt. har. For å svare på dette spørsmålet har vi vært i kontakt med en rekke kommuner og fylkeskommuner, både gjennom besøk, telefonintervjuer og en e-postundersøkelse. I tillegg har vi studert relevante budsjett dokumenter og analysert regnskapsdata og andre data for kommunale og fylkeskommunale tjenester.

Kort beskrivelse av de aktuelle satsingene

Prosjektet fokuserer på fire tjenester som er, eller har vært omfattet av slike statlige føringer.

I 2010 ble det signalisert fra staten at veksten i frie inntekter ga rom for å øke antall stillinger i det kommunale barnevernet med 400. Staten var ikke fornøyd med måloppnåelsen, og året etter ble det i stedet introdusert en søknadsbasert øremerket ordning rettet mot barnevern.

I 2014 ble 180 millioner kroner av veksten i frie inntekter rettet mot styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten. I de påfølgende årene har satsingen gjennom statsbudsjettet blitt styrket. I 2017 har satsingen på helsestasjons- og skolehelsetjenesten nådd en totalsum på ca. 735 millioner kroner. Midlene er fordelt etter antall innbyggere i alderen 0–19 år, men med et minimumsbeløp på 100 000 kroner pr. kommune.

Psykisk helse- og rusarbeid omtales delvis som én samlet tjeneste. Brukergruppen er i mange tilfeller den samme, og tiltakene er i mange tilfeller overlappende. Det samme gjelder deler av det tilgjengelige datamaterialet. I statsbudsjettssammenheng har imidlertid de to tjenestene vært separert. I 2015 ble 100 millioner kroner av veksten i frie midler begrunnet med behov for økt innsats innen psykisk helsevern. Opprinnelig ble et tilsvarende beløp også foreslått som satsing på rusarbeid gjennom frie midler, men denne satsingen ble øremerket i endelig statsbudsjett. Satsingen på psykisk helse har imidlertid ikke blitt fulgt opp fra statens side, mens statsbudsjettene for 2016 og 2017 har inneholdt vekst i frie midler med Handlingsplan for rusfeltet som begrunnelse. Midlene til satsingen på rus er fordelt etter inntektssystemets delkostnadsnøkkel for sosialsektoren.

Vedlikehold av fylkesvegene har fått styrking gjennom frie midler siden fylkene overtok ansvaret for store deler av riksvegnettet i 2010. Sektoren er preget av et vedlikeholdsetterslep som er dokumentert med prioriterte lister på fylkesnivå, utarbeidet av Statens vegvesen. Fordelingen av midler til fylkeskommunene er basert på det dokumenterte vedlikeholdsbehovet og tildeles som særskilt bevilgning som dokumenteres i eget vedlegg til Statsbudsjettet.

Gjennom intervjuene som har blitt foretatt høsten 2016, dekker vi også føringene som er gitt i statsbudsjettet for 2017. Hvert enkelt eksempel på føring og sektor har såpass mange ulikheter at vi dekker et bredt spekter av varianter. Samtidig gjør denne variasjonen det vanskelig å finne generelle mønstre, for eksempel om fylker skiller seg fra primærkommuner, eller om det er prinsipielle forskjeller mellom sektorer.

I hvilken grad følger kommunene disse føringene?

Dette tilsynelatende enkle spørsmålet er vanskelig å svare på.

For det første er det ikke prinsipielt helt avklart hva staten ønsker å oppnå med føringene. Skal målet være at føringene endrer kommunenes prioriteringer sammenlignet med hva de ellers ville gjort, eller er målet at kommunene øker ressursbruken til det aktuelle området sammenlignet med ressursbruken året før? Vi finner at det har vært en økning i ressursbruken til helsestasjons- og skolehelsetjenesten, men økningen var like stor i årene før føringene ble gitt. Kommunene vi har snakket med, mener i stor grad at de formålene staten har pekt ut, er formål som fortjener økt oppmerksomhet. Det samme gjelder satsingen på fylkesveger – alle fylkeskommuner erkjenner at det er store uløste oppgaver på dette området. Dermed kan det være at observerte økninger i ressursbruken uansett ville ha funnet sted hvis kommunene/fylkene kun fikk frie inntekter uten føringene.

For det andre er det varierende hvor konkrete føringene er, og om prioriteringseffekten er målbar. Noen av føringene er så ferske at de ikke dekkes av tilgjengelige data. Andre føringene retter seg mot tverrfaglige satsinger, hvor ressursbruken rapporteringsmessig ikke kan skilles fra mer generelle tjenester.

De statistiske analysene vi gjennomfører gir så uklar informasjon at vi også må basere mye av konklusjonene på intervju- og surveymaterialet. Dette materialet er forholdsvis omfattende, men dekker likevel for få kommuner til at det kan brukes som en representativ kartlegging. Intervjumaterialet synliggjør også utfordringen med å definere hva det vil si å følge føringene. Noen fokuserer på ressursøkningen sammenlignet med fjoråret, mens andre viser til at føringene har ledet til reversering av planlagt budsjettkutt. Andre viser til at de allerede leverer bra på de aktuelle tjenestene og slik sett har fulgt føringene før de kom. På direkte spørsmål om hvorvidt kommunene følger føringene, svarer mellom 30 og 60 % ja, avhengig av hvilken sektor det gjelder. Tar vi med de som sier at de delvis følger føringene, får vi en andel mellom 60 % og 80 %. Vi har da ikke definert hva det vil si å følge føringene, og må derfor ta høyde for at kommunene legger ulike definisjoner til grunn.

Det klareste og mest objektive målet på grad av oppfølging gjelder føringene på helsestasjons- og skolehelsetjenesten i 2016. Helsedirektoratet lyste ut midler i 2016 til helsestasjons- og skolehelsetjenesten for kommuner som kunne dokumentere at de i samme år budsjetterte med å følge føringene. 98 kommuner fikk tilskudd, men halvparten av potten ble først delt ut etter at kravet til oppfølging ble redusert til 90 % av beløpet kommunen hadde mottatt. Om vi antar at de som ikke søkte på tilskuddet, gjorde dette fordi de var klar over at de ikke møtte kravet, betyr dette at kun 23 % av kommunene fulgte føringene med 90 % eller mer. Det var større grad av oppfølging blant de største kommunene, slik at 44 % av befolkningen i alderen 0-19 bor i kommuner som fikk tilskudd.

For 2014 og 2015 har vi regnskapstall for helsestasjons- og skolehelsetjenesten. For landet samlet finner vi at veksten i netto driftsutgifter i 2014 var noe høyere enn beløpet som kom med føringene fra staten. I

2015 var derimot utgiftsveksten på bare 39 % av veksten i frie inntekter med føringer. Som nevnt ovenfor, var den samlede utgiftsveksten i 2014 og 2015 på linje med veksten i 2012 og 2013, altså de to siste årene før satsingen. Det er dermed ingen klare tegn til prioriteringseffekt.

For barnevern finner vi at veksten i antall årsverk i 2010 var på linje med veksten i foregående år. Det er altså ingen tegn til at føringene har gitt en vekst utover normalen. Kommunenes særskilte rapportering som ble lagt til grunn av staten i vurderingen av måloppnåelse, viste en vekst på 173 årsverk, under halvparten av målet om 400 nye årsverk. De påfølgende årene, med øremerkede midler, viser statistikken årlig vekst på 400-500 årsverk.

Effekten for satsingene på psykisk helse- og rusarbeid klarer vi ikke å måle. Disse satsingene er for ferske og lider også av at de datamessig forsvinner i den store helse- og pleie- og omsorgssektoren. En rapport fra SINTEF (Ose og Kaspersen, 2016) viser at det har vært en betydelig vekst i rapporterte årsverk innenfor dette området. Det kan derfor se ut til at midlene i dette tilfellet har gått til formålet. Samtidig er det nesten like mange kommuner som har redusert antall stillinger som det er kommuner som har økt antall stillinger. De kommunene som har økt, har dermed økt langt mer enn det beløpet som er tildelt med føringer, og dermed er det tvilsomt om føringene som sådan har hatt særlig prioriteringseffekt. Om det i stedet er behovet som har styrt utviklingen, så er det i så fall ubetinget positivt, mens føringenes betydning er mer uklart.

Når det gjelder fylkenes bevilgninger til vegvedlikehold, har vi fokusert på de ekstra midlene som har blitt tildelt over statsbudsjettet fra og med 2014. I 2014 fikk fylkene samlet sett 780 ekstra millioner til vegvedlikehold. Beløpet økte så til 1003 millioner i 2015. Regnskapene for fylkeskommunene indikerer at mesteparten av disse ekstrabevilgningene ble brukt til økt vegvedlikehold. Riktignok var utgiftsøkningen i 2014 mindre enn i 2015, men hvis vi ser på de to årene 2014 og 2015 i sum, har fylkeskommunene samlet sett økt sine utgifter til vegvedlikehold mer enn ekstramidlene fra staten. Når det gjelder de enkelte fylkene, så er det tre av fylkene som har klart lavere vekst enn det de har fått ekstra fra staten, mens de øvrige ligger om lag på linje eller over ekstramidlene fra staten. Regnskapene for 2014 og 2015 indikerer derfor at fylkeskommunene har fulgt opp de statlige bevilgningene til vegvedlikehold på en relativt klar måte. Gjennomgang av fylkenes budsjett dokumenter for 2017 gir et noe mer sprikende bilde, der det ser ut som om flere fylker ikke har sett seg i stand til å øke sine vedlikeholds budsjetter i takt med økningene i statlige bevilgninger. Fasiten når det gjelder responsen etter 2015, vil vi imidlertid ikke kjenne før vi får regnskapsdata også for 2016 og 2017.

Hvordan virker føringene, og hvorfor virker de ikke for alle?

Kommunen/fylkeskommunen som enhet har i utgangspunktet ingen grunn til å endre sine budsjettprioriteringer på grunn av statlige føringer. Mange av kommunene uttrykker det samme som sies i dette sitatet fra en av kommunene vi har snakket med:

«Vi forholder oss til det formelle, at dette er frie inntekter, og vil disponere helhetlig og gjøre våre prioriteringer uavhengig av disse føringene.»

Budsjettprosessen i kommunene/fylkene er likevel en forhandling mellom flere parter. I disse forhandlingene vil de fleste sektorene kunne peke på udekkede behov. Effekten av de statlige føringene er at disse kan brukes som et tilleggsargument for de aktørene som allerede ønsker å styrke den tjenesten som føringene retter seg mot.

Dette betyr også at det er viktig at informasjonen om de statlige føringene når frem til disse aktørene, og at de er i stand til å bruke føringene som et nytt argument. Vi finner at rådmannens rolle er viktig her. Rådmannen kontrollerer til en viss grad hvordan de statlige signalene kommuniseres i kommunens organisasjon. Har rådmannen sympati for føringene, er det lettere å få gjennomslag for at føringene skal

prioriteres. Er rådmannen mot føringene, kreves det mer fra andre aktører for å argumentere for at dette skal sees på som noe mer enn ordinære frie midler.

Manglende oppfølging av føringene er en naturlig konsekvens av at føringene ikke er bindende for kommunene. Kommunene har i utgangspunktet valgt sin prioritering, og må naturligvis ha en god grunn for å endre denne.

En annen grunn til at føringene har mindre effekt enn øremerkede midler, er at føringene er mindre treffsikre. Behovene for styrking av tjenestene varierer mellom kommuner. Noen kommuner ligger langt etter, mens andre har allerede et tilfredsstillende nivå på tjenesten. Øremerkede midler kan rettes mot de kommunene som øker ressursinnsatsen, og forhåpentligvis er dette de kommunene som trenger satsingen. Frie midler blir derimot gitt en mer generell fordeling, og dermed vil deler av beløpet gå til kommuner som først og fremst har andre behov.

En tredje grunn er at det ikke er alle kommuner og fylkeskommuner som faktisk får en vekst i frie inntekter. Med reell nedgang i samlede inntekter blir budsjettprosessen primært en leting etter poster man kan kutte. Det blir da vanskelig å skulle, ikke bare skjerme, men også styrke alle de formålene som staten ønsker. Våre statistiske analyser indikerer at inntektsnivået har en betydning for om kommunene styrker de aktuelle tjenestene. De statlige føringene kan likevel ha en prioriteringseffekt ved at kuttene blir mindre enn de ellers ville ha blitt uten de statlige føringene.

Vi identifiserer også en grunn til å ikke følge føringene som er spesifikk for de mindre kommunene. Når midlene fordeles etter innbyggertall, blir det i mange tilfeller kun småpenger til de minste kommunene, som dermed velger å avfeie føringene som statlig symbolpolitikk.

Hvis både kommuner med dårlig økonomi og kommuner med tilfredsstillende tjenestenivå velger å ikke følge føringene (eller bare delvis følge dem), kan vi heller ikke forvente at den samlede styrkingen av sektoren summert over hver kommune/fylkeskommune tilsvarer det makrobeløpet staten fokuserer på i statsbudsjettet. Om små kommuner heller ikke ser noen nytte av føringene, blir også andelen kommuner som følger opp, lav.

Fokuset på økonomi kan redusere føringenes relevans

De statlige føringene fokuserer på det samlede beløpet til kommunesektoren. Det å peke på at merutgiften knyttet til den statlige satsingen er finansiert fra statens side, kan absolutt bidra til å styrke kommunenes oppfølging. Men kommunesektoren er ingen enhet som har mulighet til å bestemme om føringene skal følges eller ikke. Når dette beløpet fordeles til enkeltkommuner, så er ikke fordelingen relatert til den enkelte kommunes behov for styrking av den aktuelle tjenesten. Dette er for så vidt positivt i den forstand at en fordeling etter tidligere prioriteringer kan gi kommunene svært uheldige insentiver, men dette betyr også at føringene lett kan miste sin relevans. Hadde føringene i stedet fokusert på den tjenestestandarden som staten ønsker, ville kommunene hatt noe relevant å måle seg opp mot. Fokuset på beløpet fra staten og mangelen på konkrete mål for tjenestekvalitet fører i stedet til at:

- Kommuner som henger langt etter, nøyer seg med å styrke tjenesten med sin andel av det statlige beløpet, selv om de burde styrket mer for å komme opp på ønskelig standard.
- Små kommuner får ofte svært små beløp, for eksempel 50 000 kroner, og vurderer derfor ofte føringene som ren symbolpolitikk.
- Kommuner som ligger bedre an enn landsgjennomsnittet, gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen, fylkesgjennomsnittet eller nabokommunen, argumenterer ofte for at de ikke trenger å prioritere tjenesten høyere.
- Statens og de nasjonale interesseorganisasjonene kan lett få urealistiske forventninger til kommunesektorens oppfølging.

Alternativet til å fokusere på beløpet og ønsket vekst er å fokusere på det endelige målet for satsingen. Så langt det er mulig, bør staten være konkret på hva som er ønsket tjenestestandard. Hvis kommunene får en relevant målestokk som de kan vurdere egen tjenestekvalitet opp mot, vil de kunne ta mer velbegrunnede avgjørelser om hvorvidt de skal følge føringene eller ikke.

Bør staten forvente høy grad av lojalitet til føringene, og er det ønskelig?

Etter vår oppfatning bør ikke staten forvente at føringene gir omtrent den samme effekten som øremerkede midler. Gitt at man velger ikke å øremerke, bør det heller ikke være ønskelig å oppnå en like sterk effekt. Statlig styring handler dypest sett om å vri de lokale prioriteringer i en annen retning enn det kommunene selv ville ha valgt uten den statlige styringen. Det finnes flere mulige årsaker til at kommunene ikke alltid prioriterer i tråd med samfunnsinteressene, og i så fall må prioriteringene endres gjennom tvang eller økonomiske insentiver. Har man forventninger om at kommunene vil prioritere i tråd med statens og samfunnets interesser uten noen form for tvang eller insentivendring, så er det heller ikke grunnlag for statlig styring.

Underprioritering av forebyggende tjenester er en kjent potensiell svakhet ved demokratiske beslutninger. Å vri tjenestesammensetningen i retning av mer langsiktig forebygging og mindre kortsiktig brannslukking er derfor et eksempel på et mulig grunnlag for statlig styring. Samtidig er dette en type oppgaver som kan løses på mange måter, og som med fordel kan tilpasses lokale forhold. Føringene på frie inntekter kan forstås som et forsøk på å kombinere statlig styring med fortsatt fleksibel lokal tilpasning. Øremerking gir sterkere styring, men man risikerer å styre etter feil kriterier fordi forebygging er vanskelig å måle. Dette kan være et fornuftig utgangspunkt for bruken av virkemiddelet, men man må samtidig justere ned forventningene til konkret og målbar lojalitet fra kommunenes side.

Er statlige føringer «verdt et forsøk»?

Når kommunene får vekst i frie midler, er det ikke unaturlig at staten har en formening om hva midlene bør brukes til. Det koster i utgangspunktet lite å legge noen føringer i omtalen av statsbudsjettet slik det gjøres i dag. Dette er en alternativ måte å se de statlige føringene på. Forventningene må da naturligvis være lavere enn ved øremerking. Men med lavere forventninger er det også sannsynlig at kommunene i enda større grad vil se dette som symbolpolitikk og handle deretter. Det samme gjelder for så vidt også trenden de siste årene, med stadig flere prioriterte formål. Hvis det over tid blir flere og flere tjenesteområder som skal prioriteres ekstra ved hjelp av statlige føringer, vil føringene trolig etter hvert miste status som noe spesielt viktig, og fremstå mest som ren symbolpolitikk.

En spesiell advarsel bør også gis. Det kan være fristende å prøve å gi statlige føringer før man eventuelt setter inn strengere virkemidler. Det er i så fall svært viktig at man ikke etablerer en praksis hvor man først gir statlige føringer og så tildeler øremerkede midler dersom føringene ikke gir tilstrekkelig effekt. Det var dette som ble gjort i barnevernsektoren i 2011 da føringene i 2010 ikke ga god nok uttelling. Konsekvensen av en slik praksis vil kunne være at de kommunene som ikke følger føringene, blir premiert med tilskudd. Begynner kommunene å oppfattet dette som en mulighet, vil de i hvert fall ikke ha insentiver til å følge uforpliktende statlige føringer.

Statlige føringer må anses som et pedagogisk virkemiddel som normalt vil ha svake prioriteringseffekter. Hvis staten har en klar formening om at det er behov for endret prioritering i kommunene, bør derfor styringsvirkemidler med sterkere effekt benyttes. Ønsker man derimot å gi kommunene fleksibilitet, må man samtidig være åpen for at denne fleksibiliteten gjør at effekten av føringene normalt vil bli mindre klar enn ved tradisjonell øremerking. Samtidig vil de potensielle skadevirkningene også bli mindre. Slik sett kan vi si at statlige føringer på frie inntekter i en del tilfeller kan utgjøre et fleksibelt og interessant alternativ til sterkere virkemidler som øremerking eller juridiske virkemidler.