

Statlige føringer på kommunenes frie inntekter

Hvilken betydning har de for kommunene?

LARS HÅKONSEN, PER KRISTIAN ROKO KALLAGER OG TROND ERIK LUNDER

TF-rapport nr. 392

2017

Tittel: Statlige føringar på kommunenes frie inntekter
Undertittel: Hvilken betydning har de for kommunene?
TF-rapport nr: 392
Forfatter(e): Lars Håkonsen, Per Kristian Roko Kallager og Trond Erik Lunder
Dato: 24.2.2017
ISBN: 978-82-336-0032-7
ISSN: 1501-9918
Pris: 250,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Trond Erik Lunder
Prosjekt: Konsekvenser av statlige budsjettføringer
Prosjektnr.: 20160590
Prosjektleder: Trond Erik Lunder
Oppdragsgiver(e): KS

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

Rapportens tema er statlige føringar på kommunenes frie inntekter. Disse føringene gis i statsbudsjettets omtale av veksten i frie inntekter, og kan oppfattes som et alternativ til øremerkede tilskudd. Føringene er gjerne knyttet til satsinger for å styrke forebyggende kommunale tjenester. Vi finner at føringene har en lavere prioriteringseffekt enn ordinære øremerkede tilskudd. Kommunene er i hovedsak positive til føringene, og noen har som prinsipp at føringene skal følges. Men mange følger ikke føringene. Argumentene er dårlig økonomi, allerede gode tjenester, at føringene kun gjelder små beløp eller et prinsipp om at frie midler er frie og at føringene er symbolpolitikk.

Vår konklusjon er at slike føringar generelt ikke vil ha samme prioriteringseffektivitet som strengere virkemidler. Føringene gir derimot rom for kommunal fleksibilitet, og staten bør være bevisst på forskjellene. Det er også gode grunner for at føringene bør fokusere mer på ønsket tjenestestandard enn i dag.



Trond Erik Lunder er utdannet ph.d i samfunnsøkonomi fra NTNU i 2015, med cand.oecon fra Universitetet i Oslo i 2003. Han har arbeidet ved Telemarksforsking siden 2004. Han har særlig arbeidet mye med barnehagereformen og barnehagefinansiering, med oppdrag både for kommuner og departement. Han har ellers arbeidet på flere forskningsprosjektar innen kommunaløkonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.



Lars Håkonsen er utdannet siviløkonom fra NHH i 1991 og dr.oecon i samfunnsøkonomi fra samme sted i 1998. Han har arbeidet ved Telemarksforsking fra 1998 og har siden 2002 hatt hovedstilling ved HiT. Han har vært ansvarlig for en rekke kommunaløkonomiske prosjektar og evalueringar, herunder flere med barnehagesektoren som tema, og var fra 2009 til 2014 medlem av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



Per Kristian Roko Kallager er utdannet statsviter og har en bachelorgrad i europastudier med spesialisering i sammenliknende politikk fra Universitetet i Bergen og en mastergrad i sammenliknende politikk også fra Universitetet i Bergen. Han har vært på utveksling på University of California, Berkeley og University of Southampton i løpet av utdannelsen. Masteroppgaven hans er en meta-regresjonsanalyse av økonomisk globaliserings effekt på velferdsstaten. Per har kompetanse innenfor kvalitativ og kvantitativ metode. Han har vært ansatt ved Telemarksforsking siden 2015.

Forord

Denne rapporten dokumenterer og oppsummerer vårt prosjekt vedrørende statlige føringer på kommunenes frie inntekter. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra KS, og hadde formell oppstart i august 2016. Prosjektet har vært svært interessant for oss. Vi har snakket med en lang rekke personer i fylkes- og kommuneadministrasjonen, samt noen politikere. Dette er personer med mye kunnskap om, og interesse for drift av kommuner og forholdet til staten. Gjennom samtalene har vi både fått bekreftet noe kunnskap og fått ny kunnskap.

Vi hadde problemer underveis med å nå ambisjonene om å snakke med 50 kommuner, noe som hadde sammenheng med at prosjektet foregikk midt i budsjettprosessen. På den annen side ga dette oss helt fersk empiri fra de vi fikk snakket med. En komprimert elektronisk spørreundersøkelse ble sendt ut mot slutten av året og ga oss noe bredere analysegrunnlag. Sammen med den statistiske informasjonen som finnes tilgjengelig, mener vi å ha skaffet oss et godt grunnlag til å besvare de spørsmålene som ble stilt fra oppdragsgiver.

Vår hovedkonklusjon er at disse føringene har en svakere effekt på kommunenes prioriteringer sammenlignet med øremerkede midler. Det må også sies å være et forventet resultat, ettersom føringer på frie midler kan beskrives som en form for øremerking uten krav til kommunal oppfølging. Vi identifiserer en del spesifikke årsaker til at kommunene velger å ikke følge føringene, og konkluderer med at staten trolig bør knytte føringene sterkere opp mot ønsket tjenestestandard. Forventningene til kommunesektorens samlede oppfølging av denne typen føringer bør reduseres.

Føringer på frie midler kan ha sin plass blant statlige virkemidler, men bør ikke brukes som et generelt alternativ til øremerking.

Vi vil takke alle som har bidratt til prosjektet ved å stille til intervju eller svare på e-postundersøkelse. Vi vil også takke KS for et spennende og utviklende prosjekt, konstruktive tilbakemeldinger og et godt samarbeid.

Bø, 24.2.2017

Trond Erik Lunder

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning.....	13
2. Statlig styring av kommunene	15
2.1 Grunner for statlig styring	15
2.2 Virkemidler for statlig styring.....	16
2.3 Generelt om øremerkede tilskudd	16
2.4 Frie midler med føringer	20
3. Om bruken av øremerkede tilskudd de senere årene	26
3.1 Statistikk over øremerkede tilskudd for perioden 2010–2016	26
3.2 Tilskudd til psykisk helse- og rusarbeid	28
3.3 Tilskudd til helsestasjon/skolehelsetjeneste	32
4. Om tjenesteområdene som studeres i prosjektet og statens styringsvirkemidler overfor disse	35
4.1 Helsestasjon og skolehelsetjeneste	35
4.2 Barnevern	38
4.3 Psykisk helse- og rusarbeid	40
4.4 Fylkeskommunene og fylkesvegene.....	43
4.5 Andre relevante statlige satsinger.....	45
5. Intervjuer - primærkommuner	46
5.1 Metode – om undersøkelsesopplegget.....	46
5.2 Resultater	48
5.3 Oppsummering	66
6. Analyser fylkesveger.....	68
6.1 Omtale av budsjettdokumenter for 2017 og økonomiplaner for 2017–2020	69
6.2 Oppsummering av fylkeskommunenes budsjettdokumenter	79
6.3 Regnskaper for 2013 til 2015	81
6.4 Endringer i kostnadsnøklerne for fylkeskommunene fra og med 2015.....	86

6.5	Drøfting og forsøksvise konklusjoner angående effekten av statens bevilgninger til fylkesvegene fra og med 2014 til og med 2017	87
7.	Analysen av driftsutgifter og utgiftsprioriteringer	91
7.1	Modellen	91
7.2	Deskriptiv statistikk.....	94
7.3	Resultater	98
8.	Sektorvise analyser.....	106
8.1	Helsestasjon og skolehelsetjeneste	106
8.2	Psykisk helse og rusarbeid	113
8.3	Barnevern	115
8.4	Tilgjengelighet og kvalitet i statistikkgrunnet – kan kommunenes grad av oppfølging dokumenteres?	117
8.5	Oppsummering av statistiske analyser	119
9.	Avsluttende diskusjon	120
9.1	Statlige føringers effekt på kommunale prioriteringer	120
9.2	Statens motivasjon for bruk av virkemiddelet	121
9.3	Hvilke forventninger bør man ha til virkemiddelet «statlige føring på vekst i frie midler?»	122
9.4	Mulige dysfunksjonelle effekter av føring på frie midler	125
9.5	Konklusjon	128
	Referanser	130

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 budsjettokumenter 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 føringene. 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 føringene, 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 uklar.

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 føringene. 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 skjærme, 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 tjenestnivå 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 dypst 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 føringar «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 føringar 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 føringar, 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 føringar 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 føringar 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.

1. Innledning

Rammefinansiering av norske kommuner har vært et etablert hovedprinsipp siden innføringen av inntektssystemet i 1986. Prinsippet har imidlertid stadig blitt utfordret av sektorinteresser og statlige ønsker eller behov for å gripe inn og styrke enkelte kommunale tjenester. Slik statlig styring av kommunale prioriteringer kan enten skje gjennom juridiske virkemidler, som minstekrav til kvalitet og ressursinnsats, eller gjennom økonomiske virkemidler, som øremerkede tilskudd. Bruken av øremerkede tilskudd møter ofte motstand i kommunesektoren og hos fagmiljøer i departementene, men det finnes også legitime argumenter for bruk av øremerkede tilskudd i en del tilfeller. Ett av disse er tilfeller der nye kommunale tjenesteområder skal innføres eller bygges ut. Etter at tjenesteområdet har blitt bygget ut til om lag ønskelig nivå, kan da det øremerkede tilskuddet bli innlemmet i rammetilskuddet, jf. tilfellet med barnehagetilskuddet etter at full barnehagedekning var (mer eller mindre) oppnådd.

De senere årene har staten i forbindelse med statsbudsjettene lansert flere satsinger rettet mot kommunale tjenester som anses som underprioritert. Flere av disse satsingene har vært finansiert gjennom rammetilskuddet fra starten av. Staten setter ikke absolutte krav til bruk av midlene som ved øremerking, men uttrykker forventninger om hvordan kommunesektoren skal prioritere innenfor hvert års vekst i frie inntekter. Disse føringene på veksten i frie inntekter er tema for denne rapporten. Selv om det også tidligere har vært uttrykt enkelte lignende forventninger til kommunesektoren, ser det nå ut til at staten har tatt i bruk dette som et nokså regelmessig virkemiddel i forbindelse med hvert statsbudsjett fra og med 2014-budsjettet. Dette kan derfor sees på som en ny utvikling når det gjelder statlige styringsvirkemidler overfor kommunesektoren.

Hovedspørsmålet for prosjektet er om denne type myke føringer på frie inntekter virker. Påvirker føringene kommunale prioriteringer i noen annen retning enn det som ville blitt tilfellet uten føringene? Hvor sterk er i så fall prioriteringseffekten, og hvor sterk er effekten sammenlignet med evt. øremerkede tilskudd? Det er naturlig å forvente at effekten er svakere enn effekten av øremerkede tilskudd, ettersom mange øremerkede tilskudd er underlagt relativt omfattende rapporterings- og kontrollrutiner. Samtidig vet vi at øremerkede tilskudd som virkemiddel for statlig styring har noen problematiske sider. Unngår man i større grad disse problemene ved å gi frie midler med føringer? Når egner det seg å bruke frie midler med føringer, og når er det bedre å gi øremerkede tilskudd? Disse spørsmålene vil vi forsøke å besvare gjennom denne rapporten.

Mer konkret ser vi på effekten av statlige føringer rettet mot sektorene barnevern, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, psykisk helse- og rusarbeid og fylkesveger.

Rapporten består av en innledende beskrivelse av statlig styring og styringsvirkemidler og en diskusjon om hvor føringer på frie midler plasserer seg i dette landskapet. Deretter gir vi en oversikt over utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd de senere årene, med særlig vekt på de sektorene som er i fokus i prosjektet. Kapittel 4 beskriver nærmere de statlige føringene som har vært lansert i forbindelse med de siste årenes statsbudsjetter, og hvilke tjenesteområder disse har vært rettet mot.

Vi har både gjennomført intervjuer og etablert datasett med bakgrunn i registerdata. Resultater fra intervjuene er presentert i kapittel 5, med unntak av det som gjelder fylkeskommunene. Dette er gjennomgått i kapittel 6 i kombinasjon med dokumentstudier av hvert fylkes budsjetter for 2017. I kapittel 7 og kapittel 8 gjennomfører vi kvantitative analyser av tilgjengelige data. I kapittel 7 baserer vi analysene på et utgiftssystem av samtlige kommunale tjenesteområder. Disse

analysene er nært beslektet med tidligere empiriske studier av kommunale utgifter, jf. Håkonsen og Løyland (2011). Et problem med slike systemanalyser er at de har en tendens til å bli noe for grovmaskede og generelle i inndelingen av kommunale tjenestesektorer til å fange opp statlige satsinger som i en del tilfeller retter seg mot relativt små utgiftsområder i kommunene. I kapittel 8 studerer vi derfor også hver enkelt sektor/tjenesteområde staten har satset på med statlige føringer mer partielt, og ser om vi på denne måten kan finne tydeligere empiriske spor av de statlige satsingene på kommunenes prioriteringer. Kapittel 9 diskuterer og konkluderer omkring hvordan kommunene og fylkeskommunene har blitt påvirket av statens føringer.

2. Statlig styring av kommunene

2.1 Grunner for statlig styring

Rammefinansiering har vært grunnprinsippet for finansiering av norske kommuner siden 1986. Kommunene forholder seg til en økonomisk ramme gitt fra staten, og prioriterer i prinsippet fritt innenfor denne. Økonomifaglig er dette begrunnet i desentraliseringsteoremet til Oates (Oates 1972). Desentraliseringsteoremet bygger på tanken om at hva som er optimal prioritering, vil variere mellom kommuner, og at staten ikke er i stand til å følge opp en slik variasjon. Det er ikke vanskelig å se at denne teoretiske ideen også kan være relevant i praksis. Prioriteringer kan tilpasses lokale preferanser gjennom lokale politiske avgjørelser, og administrativt kan kunnskap om lokale forhold være avgjørende for å velge de rette tiltakene.

Men det finnes også tilfeller hvor dette prinsippet ikke kan være enerådende, og hvor staten bør ha en rolle som korrigerer lokale prioriteringer.

Eksternaliteter er en fellesbetegnelse for alle tilfeller hvor en kommunes handling påvirker andre kommuner, altså at handlingen har eksterne effekter. Om tiltak i en kommune har en positiv effekt på andre kommuner, bør det settes inn statlige virkemidler som støtter dette tiltaket. Kommunen selv vil kanskje ikke gjennomføre tiltaket på eget initiativ fordi den ikke tar hensyn til at andre kommuner blir positivt påvirket. Det omvendte vil være tilfelle for tiltak som skader andre kommuner.

En annen grunn til statlig inngrep kan være at staten har et *kunnskapsfortrinn*. Staten kan ha bedre oversikt over hvilke tiltak som har best effekt, og bør derfor sørge for at alle kommuner tar i bruk eller styrker dette tiltaket. For eksempel har satsingen på helsestasjon og skolehelsetjeneste bakgrunn i undersøkelser som viser at tjenesten burde vært prioritert høyere (Helsedirektoratet 2010). I prinsippet burde kommunene kunne ta i bruk ny kunnskap uten økonomiske virkemidler, men kommunenes vilje til omstilling kan være begrenset av *evnen til å tenke og handle langsiktig*. I kampen for å få kommunebudsjettet til å gå rundt, kan det være vanskelig å argumentere for forebyggende tiltak som først gir synlig gevinst etter noen år. Staten kan ha handlingsrom og interesse for å ha et lengre tidsperspektiv.

Ivaretagelse av svake grupper står i fare for å bli underprioritert på lokalt nivå. Det demokratiske systemet, hvor flertallet avgjør politikken, legger i utgangspunktet ikke til rette for å ta vare på marginale grupper. Man er avhengig av at flertallet tar hensyn til mindretallets behov. Generelt vil empati med svake grupper ikke være ulik lokalt og nasjonalt, men staten bør sikre at det ikke er enkeltkommuner som velger å snu ryggen til de svakeste. I tillegg er også punktet om eksternaliteter relevant her fordi kommunene kan være fristet til å sende ressurskrevende innbyggere videre til andre kommuner ved å tilby dårlige tjenester lokalt.

Argumentet om *likeverdig tjenestetilbud* blir også brukt om tjenester rettet mot den generelle befolkningen. På et punkt vil det måtte bli en avveining mellom likeverdige tjenester og lokaldemokratiets interesser, men det fremmes ofte som et viktig prinsipp at alle innbyggere skal ha tilgang til de samme tjenestene uavhengig av hvor i landet de bor. Mange av de tjenestene som kommunene i dag har ansvar for, er utviklet med formål om å utligne forskjeller mellom individer, og det er da naturlig at dette også skaper forventninger om likhet på nasjonalt nivå.

Staten kan også ha en viktig *forsikringsrolle*. Små kommuner vil være ekstra utsatt for tilfeldig variasjon i befolkningens behov. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har som formål å omfordele ressurser etter variasjon i behov, men er ikke egnet til å fange opp alle forhold. Et eksempel på statens forsikringsrolle er finansieringsordningen for ressurskrevende brukere, hvor staten tar størstedelen av kostnadene over et egenandelsnivå. Uten denne ordningen ville små kommuner være svært sårbare for plutselige endringer i behov, særlig når det er knyttet individuelle rettigheter til å få dekket disse behovene.

I alle disse tilfellene er det gode argumenter for at staten skal gripe inn og sikre at lokale avgjørelser er i tråd med nasjonale interesser.

2.2 Virkemidler for statlig styring

Statlig styring kommer i mange former, men virkemidlene kan hovedsakelig deles inn i juridiske virkemidler og økonomiske virkemidler (se for eksempel Hagen og Sørensen (2006)). De juridiske virkemidlene kan rette seg mot omfang av tjenester, kvaliteten på tjenester eller ressursinnsatsen. Regulering av ressursinnsats brukes gjerne i tilfeller der kvaliteten på tjenesten er vanskelig å måle. For eksempel har man krav om antall pedagoger i barnehager fordi den pedagogiske kvaliteten i barnehagen er vanskelig å kontrollere. Det er likevel sikring av kvaliteten som er formålet.

I de senere årene har bruken av øremerket tilskudd blitt vridd mer over mot søknadsbaserte ordninger som direkte finansierer økt ressursinnsats. Øremerkede tilskudd kan også opptre i kombinasjon med lovreguleringer. Ofte har tilskuddet da ikke som formål å stimulere til endrede prioriteringer, men utbetales for å kompensere for kostnadene som følger med de juridiske kravene. Særlig kan dette være nødvendig hvis kravene gir ekstrakostnader til enkeltkommuner.

En tredje kategori av statlige styringsinstrumenter er pedagogiske virkemidler. Dette dreier seg om signaler fra statlige aktører om hvordan kommunene bør prioritere. Virkemiddelet er mykere og mer indirekte enn juridiske og økonomiske reguleringer. Det binder ikke kommunen som enhet, men det kan påvirke hvilke interesser som vinner frem innad i kommunene. Vi kommer nærmere tilbake til dette i avsnittet om frie midler med føringer. Frie midler med føringer bør plasseres i kategorien pedagogiske virkemidler. Selv om virkemiddelet er relatert til økonomi gjennom eksplisitt å knyttes opp mot et beløp, har det til felles med andre pedagogiske virkemidler at kommunene kan velge å ikke følge føringene uten at dette får noen direkte konsekvenser.

2.3 Generelt om øremerkede tilskudd

Det ordinære eller tradisjonelle økonomiske virkemiddelet for statlig styring av kommunene er øremerkede tilskudd. Det kan langt på vei argumenteres for at de siste årenes introduksjon av økte frie midler med statlige føringer har blitt tatt i bruk som et alternativ til øremerkede tilskudd. Det er derfor på sin plass å gi en kort diskusjon av øremerkede tilskudd og hvordan og hvorfor disse påvirker kommunale prioriteringer. En grundigere teoretisk presentasjon finnes i Håkonsen og Løyland (2011).

Analyser og omtaler av bruk av øremerkede tilskudd til kommunesektoren skriver seg langt tilbake. Hvis vi ser på framstillingen i Rattsø II-utredningens kap. 9.3, skilles det for det første mellom prisvridende og ikke-prisvridende tilskudd (NOU 1997:8). Blant de prisvridende tilskuddene skilles det igjen mellom stykkpristilskudd og prosenttilskudd. Felles for dem begge er

at de innebærer en form for statlig subsidiering av kommunal tjenesteproduksjon som endrer de lokale kostnadsforholdene slik at de tilskuddsfinansierte tjenestene blir billigere for kommunene. Dette skal dermed stimulere kommunene til å dreie tjenestesammensetningen bort fra tjenester som ikke subsidieres, og mot tjenester som omfattes av denne type prisvridende tilskudd.

Rattsø-utvalget omtaler så også øremerkede tilskuddsordninger som ikke er prisvridende. Om denne type tilskudd heter det at de ikke endrer lokale kostnadsforhold og vil dermed vanligvis ikke ha noen (selvstendig) prioriteringseffekt. Imidlertid påpekes det så at (s. 121): «Sentrale myndigheter prøver ofte å framtvinge en prioriteringseffekt ved å stille krav om at kommunene ikke kan redusere sin egen ressursinnsats på det berørte tjenesteområde. Det er imidlertid vanskelig for staten å beregne hva kommunenes ressursinnsats ville vært dersom den øremerkede tilskuddsordningen ikke hadde eksistert, spesielt dersom ordningen opprettholdes over flere år hvor også andre forhold som påvirker kommunenes prioriteringer endres».

Skillet mellom prisvridende og ikke-prisvridende tilskuddsordninger er altså sentralt. Det finnes en klar hypotese om at prisvridende øremerkede tilskudd har prioriteringseffekter for kommunene ved at de påvirker de lokale kostnadsforholdene. De ikke-prisvridende tilskuddene antas imidlertid ikke å ha noen direkte eller selvstendige prioriteringseffekter. Hvis slike tilskudd skal ha en klar prioriteringseffekt, er de avhengig av å bli supplert med andre virkemidler av mer juridisk karakter, slik som krav om dokumenterte økninger i stillinger eller årsverk fra sist år eller krav om at hver krone i tilskudd kommer i tillegg til kommunenes egen bevilgning fra sist budsjettår. Som sitatet fra Rattsø-utvalget gjør klart, er det imidlertid vanskelig å definere og kontrollere denne type krav over tid, særlig over flere år. Det blir da et spørsmål om denne type kombinasjoner av tilskudd og juridiske krav vil få særlig klar prioriteringseffekt over en lengre tidsperiode.

2.3.1 Argumenter for bruk av øremerkede tilskudd

Når det gjelder ulike argumenter for øremerkede tilskudd (framfor rammetilskudd) omtaler Rattsø-II følgende (s. 121-123):¹

- Positive ringvirkninger (eksterne virkninger) for andre kommuner
- Svært mobilt lokalt skattegrunnlag og skattekonkurransen som gir for sterk satsing på næringstiltak på bekostning av velferdstjenester
- Lokale prioriteringsfeil – tilfeller der kommunale eller fylkeskommunale beslutninger i for liten grad tilpasses lokalbefolkningens ønsker. Herunder ivaretagelse av svake grupper og minoritetsinteresser.
- Risikodeling mellom stat og kommuner i tilfeller med stor usikkerhet omkring kostnadsforhold
- Oppbygging av nye tjenesteområder som i utgangspunktet kanskje står svakt i den lokale prioriteringskampen
- Finansiering av forsøksordninger
- Finansiering av tjenester som bare utføres i visse deler av landet

Hvis vi så går åtte år fram i tid til Borge-utvalget (NOU 2005:18), finner vi en generell omtale av fordeler og ulemper ved bruk av øremerkede tilskudd i avsnitt 18.4, samt en egen analyse av

¹ Flere av disse argumentene er sammenfallende med momenter vi allerede har nevnt som generelle argumenter for statlig styring i avsnitt 2.1. Det er imidlertid ikke et en til en forhold mellom argumenter for statlig styring og argumenter for bruk av øremerkede tilskudd. Noen argumenter for statlig styring kan tilsi bruk av andre virkemidler enn øremerkede tilskudd, som regel ulike former for juridisk/administrative virkemidler som forbud, påbud, rettigheter, kvalitetskrav, kvalifikasjonskrav, krav til minstebemanning eller annen ressursinnsats osv.

kommunal tilpasning til statlige satsinger i avsnitt 18.3. Blant argumenter for bruk av øremerkede tilskudd refererer Borge-utvalget blant annet til den daværende regjeringens synspunkt slik dette uttrykkes i St.prp. 66 (2002-2003). Der framhever regjeringen at øremerkede tilskudd bør være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller brukes til finansiering av oppgaver få kommuner har ansvar for. Dette er altså to av kulepunktene som også nevnes i Rattsø-II.

Borge-utvalget omtaler også ett aspekt ved øremerkede tilskuddsordninger som ikke eksplisitt blir nevnt i Rattsø-II, nemlig problemet omkring kommunal tilpasning til statlige satsinger over tid. Hvis staten først gir tilskudd til ett tjenesteområde i noen år og dernest går over til å gi nye tilskudd til et annet område noen år etter, og dette over tid danner et mønster, vil det kunne bli rasjonelt for kommunene å avvente statlige tilskuddsordninger for å utnytte disse best mulig. Kommuner som er tidlig ute med de samme prioriteringene som staten senere ønsker å stimulere med nye tilskuddsordninger, kan da bli økonomisk straffet fordi de allerede har brukt egne frie midler til å løse det problemet de øvrige kommunene får nye tilskuddsmidler for å løse. Dersom politikken ble sterkt preget av denne type sekvensielle statlige satsinger, ville dette åpenbart kunne underminere mye av det lokale prioriteringsfokus som i utgangspunktet skal sikre lokal prioriteringseffektivitet og i stedet dreie oppmerksomheten mot å forutse statlige satsinger for å unngå økonomiske tap. Denne problemstillingen omkring øremerkede tilskudd ble bl.a. omtalt i flere rapporter og artikler fra Telemarksforskning og SØF, jf. Håkonsen og Løyland (2000), Håkonsen m.fl. (2000), Borge og Rattsø (2005).

2.3.2 Øremerkede tilskudd som supplement til inntektssystemets utgiftsutjevning. Tilskudd begrunnet med fordelingshensyn

Langt den største delen av tidligere analyser og utredninger omkring øremerkede tilskudd retter oppmerksomheten mot tilskuddenes allokering- og effektivitetsvirkninger. Dette bygger på en forståelse av at hovedhensikten for de fleste former for øremerkede tilskuddsordninger har vært å oppnå en annen prioritering mellom kommunale tjenester enn det man ville fått med ren rammefinansiering.

Imidlertid finnes det også en prinsipielt sett helt annen begrunnelse som nevnes i både Rattsø-II (jf. punktlisten i forrige underavsnitt), St.prp. 66 (2002-2003) og Borge-utvalget, nemlig oppgaver relativt få kommuner har ansvar for, eller tjenester som bare utføres i visse deler av landet. Dette dreier seg mer om å gi økonomisk kompensasjon for en viss type utgifter som bare enkelte kommuner eller regioner har. Slike tilskuddsordninger bør dermed sees på bakgrunn av hovedprinsippet bak utformingen av utgiftsutjevningen i inntektssystemet, nemlig at ufrivillige kostnadsulempet skal kompenseres fullt ut. Begrunnelsen for denne type øremerkede tilskudd er dermed knyttet til fordelingsargumenter snarere enn allokeringargumenter. Vi kan også si at kausaliteten nærmest blir snudd på hodet. Når et tilskudd blir begrunnet med allokering- eller effektivitetsargumenter, er det tilskuddet som er ment å skulle skape en endring av kommunenes ressursbruk som en kausal følge av tilskuddet. Hvis tilskudd i stedet blir begrunnet av eksisterende forskjeller eller særskilte forhold i utgiftsbehov, er kausaliteten motsatt, dvs. at utgiftsbehovet går forut for tilskuddet og tilskuddet er begrunnet og skalert for å finansiere et allerede eksisterende utgiftsbehov.

I en del tilfeller kan det bli et rent hensiktsmessighetsspørsmål hvorvidt det blir mest treffsikkert eller administrativt enkelt å gi denne type utgiftskompensasjon gjennom ett eller flere objektive kriterier i utgiftsutjevningens kostnadsnøkler, eller om dette kan gjøres gjennom en separat

tilskuddsordning. Jo færre kommuner som har en viss type kostnadsulemper eller særskilte utgiftsbehov, jo mer taler for å holde dette utenfor den generelle utgiftsutjevningen og i stedet bruke en særskilt bevilgning i form av et øremerket tilskudd. Når vi leser gjennom samtlige av de øremerkede tilskuddsordningene listet opp i vedleggstabell A2, finner vi flere eksempler på tilskuddsordninger som har denne type begrunnelse. Tilskuddet til vertskommuner (761.61) er et gammelt og velkjent eksempel. Likeså tilskudd til fengselshelsetjenesten (762.61) eller tilskudd til særskilte samiske eller finskspråklige skoler mv.

Vi oppfatter at denne type øremerkede tilskudd har hatt en tendens til å drukne litt i de fleste tidligere omtaler, utredninger og analyser omkring øremerkede tilskudd. I den mer overordnede retorikken omkring kommunalt selvstyre og lokal prioriteringseffektivitet antas det gjerne at frie inntekter er bedre enn øremerkede tilskudd med tanke på lokal prioriteringseffektivitet, mens øremerkede tilskudd er et uttrykk for statlig overstyring og innskrenkninger i det lokale handlingsrommet. Hvis omfanget av øremerkede tilskudd er økende som andel av samlet kommunal inntekt, blir det altså i prinsippet mindre lokal prioriteringsfrihet og mer statlig overstyring av kommunenes prioriteringer.

Med den type øremerkede tilskuddsordninger som er begrunnet i særskilte lokale utgiftsbehov kan dette perspektivet eller retorikken bli noe malplassert. Hvis denne type tilskuddsfinansiering gir en bedre tilpasning av samlet finansiering til underliggende ufrivillige utgiftsbehov enn det som er hensiktsmessig eller mulig å fange opp ved ren rammefinansiering, blir det noe søkt å hevde at disse tilskuddene burde blitt innlemmet i rammetilskuddet for å «styrke det lokale selvstyre og bedre den lokale prioriteringseffektiviteten».

Den type tilskuddsordninger det her er snakk om, bør mer betraktes som en forlengelse av utgiftsutjevningen enn som allokeringspolitiske virkemidler som skal stimulere kommunene til å prioritere annerledes. Selv om man er opptatt av kommunalt selvstyre og lokal prioriteringsfrihet, kan det derfor i en del tilfeller likevel være behov for øremerkede tilskuddsordninger for å forbedre den samlede finansieringsmodellens treffsikkerhet og rettferdighet.

Et annet argument for øremerkede tilskudd som også har mest med fordelingshensyn å gjøre, er knyttet til multifunksjonshemmede eller andre brukere med ekstraordinært høye tjeneste- og utgiftsbehov. Hvor i landet disse brukerne bor, blir på nasjonalt nivå i stor grad et nullsumspill. For den enkelte kommune kan imidlertid flere eller færre sterkt ressurskrevende brukere påvirke økonomien vesentlig. Fordelings- eller rettferdighetshensyn tilsier at staten bør bære mye av denne risikoen og finansiere størstedelen av utgiftene knyttet til særlig ressurskrevende brukere. Hensyn til kostnadseffektiv utforming av tjenestene tilsier imidlertid at også kommunene bør bære deler av regningen.

Et hovedbudskap fra dette underavsnittet om øremerkede tilskudd begrunnet ut fra fordelingshensyn, er derfor at en del øremerkede tilskuddsordninger ikke uten videre bør betraktes som et brudd med et overordnet prinsipp om kommunalt selvstyre og ideen om prioriteringseffektivitet basert på lokale beslutninger. Når man ser på statistikk over omfanget av øremerkede tilskuddsordninger over tid i kroner og som andel av samlet inntekt mv., kan man dermed heller ikke ukritisk eller uten videre lese større eller mindre tilskuddsandel som et relevant uttrykk for større eller mindre grad av lokalt selvstyre. Imidlertid er det viktig å ikke gå for langt i retning av forsøk på å skape millimeterrettferdighet ved hjelp av skreddersydde tilskuddsordninger for å treffe spesielle utgiftsbehov. Helheten i det kommunale finansieringssystemet vil da bli for fragmentert og preget av mange spesialordninger. Det er også viktig å se behovet for denne type tilskuddsordninger i sammenheng med skjønntilskuddet. Innføring av tilskudd begrunnet med fordelingshensyn bør derfor kun gjøres i tilfeller der det dreier seg om relativt store og permanente

utgiftsbehov og der det ligger dårlig til rette for å ivareta finansieringsbehovet ved hjelp av skjønnstilskuddet.

2.4 Frie midler med føringer

Mens øremerkede tilskudd av ulike slag og innretninger har en lang historie, kan de siste statsbudsjettene bruk av økte frie inntekter med statlige føringer i noen grad sees på som et nytt virkemiddel for statlig påvirkning av kommunene. Statsbudsjettets fagproposisjon for departementet med ansvar for kommunene (nå: KMD) inneholder hvert år en tallfestet beskrivelse av økningen i kommunesektorens frie inntekter fra forrige budsjett. Av den nominelle økningen anslås det hvor mye som vil gå til å dekke lønns- og prisvekst, hvor mye som vil gå til å dekke demografiendringer, for eksempel at det blir flere barn i skolealder, og hvor mye som vil gå til å dekke kostnader ved eventuelle nye oppgaver eller nye lovkrav. Den inntektsveksten som da står igjen, er den reelle veksten i frie inntekter. Det som har skjedd de siste årene, er at det også blir lagt føringer (eller begrunnelser) på deler av denne inntektsveksten.

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.²

Disse makrobeløpene fordeles i de fleste tilfeller etter indeks for beregnet utgiftsbehov i den aktuelle sektoren. Det er vanskelig for staten å tildele beløp etter hvor stort opptrappingsbehovet er i den enkelte kommune. Dette ville bryte med prinsippet om at rammetilskuddet fordeles etter objektive kriterier, og det kan starte et spill hvor kommunene bevisst underprioriterer en sektor med håp om at de skal komme godt ut av en statlig satsing, jf. diskusjonen i avsnitt 2.3.1 og Håkonsen og Løyland (2000). Et unntak finner vi for fylkesveger, som også er en del av dette prosjektet. Disse midlene fordeles etter et beregnet vedlikeholdsetterslep. At denne fordelingsmodellen har blitt valgt, henger sannsynligvis sammen med at etterslepet oppsto før fylkene fikk ansvaret for disse veiene, og at det dermed ikke er et resultat av fylkeskommunens egne prioriteringer.

Frie midler med føringer har det til felles med ikke-prisvridende tilskudd at de i utgangspunktet ikke forventes å ha noen annenprioriteringseffekt enn en ren inntektseffekt. Ved ikke-prisvridende øremerking kan en prioriteringseffekt likevel skapes gjennom kriterier for tildeling eller gjennom kontroll og trusler om tilbakebetaling. Det er ikke knyttet slike krav til frie midler med føringer. Det eneste som skiller dem fra ordinære frie midler, er derfor de statlige føringene, noe som medfører at vi må regne dette som et rent pedagogisk virkemiddel.

I sitatet fra statsbudsjettet for 2017 er det fem kommunale og fylkeskommunale tjenester som er nevnt og tilordnet hvert sitt beløp.³ I budsjettene for 2016 og 2015 var det fire tjenester som var nevnt, og tilsvarende var tre tjenester nevnt i 2014. I perioden 2011–2013 var det ikke spesifisert

² http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2017/dokumenter/pdf/kmd.pdf

³ De 150 millionene til tidlig innsats i grunnskolen ble riktignok omgjort til øremerkede midler i budsjettforhandlingene.

noen formål for veksten i frie inntekter. I 2010 var fire formål nevnt. To av disse var knyttet til oppgaveendringer: samhandlingsreformen og fylkenes overtakelse av riksveger, men beløpene var likevel å regne som økning i frie inntekter ettersom den direkte kompensasjonen for oppgaveovertakelsen allerede var trukket fra. Den tredje føringen som ble nevnt, var på stillinger i barnevernet. Her ble det skissert at det var rom for 400 nye stillinger, men det tilhørende beløpet var ikke nevnt. Den fjerde føringen var kanskje noe mindre forpliktende og dreide seg om årsverk i pleie- og omsorgstjenesten. Her var hverken beløp eller antall årsverk nevnt, kun at inntektsveksten ga rom for flere årsverk. Denne formuleringen om årsverk til pleie og omsorg finner vi også i tidligere budsjettokumenter. Vi finner også tilfeller av at andre formål nevnes, så slike føringer er ikke et helt nytt fenomen. Men det kan se ut til at det gjennom statsbudsjettene for perioden 2014–2017 er i ferd med å bli «institusjonalisert» at deler av veksten i frie inntekter skal gis en eller flere merkelapper.

Betyr dette at de frie inntektene er mindre frie enn tidligere, eller betyr det at staten øker antall satsinger og derigjennom bidrar til bedre kommunale tjenester? Intervjuene har vist at begge oppfatninger finnes ute blant kommunene. Noen ser det som en uting at staten blander seg inn i den lokale budsjettdebatten gjennom å legge føringer for prioriteringene. Andre synes det er naturlig at staten, når den øker bevilgningene til kommunene, også uttrykker en mening om hvordan disse midlene skal brukes. Det er naturlig å anta at den lokale økonomiske situasjonen har betydning for hvordan disse satsingene oppfattes. Opplever kommunen at rammene bedres fra år til år, er det mer nærliggende å tenke at dette er ekstra midler. Er man derimot i en situasjon med nedskjæringer, vil det å følge føringene kreve at man kutter enda mer i andre sektorer.

I makro er dette et spørsmål om hva staten ville gjort dersom staten ikke hadde satsingen. Hvis staten ikke hadde hatt en satsing på rusfeltet med 300 ekstra millioner kroner i 2017, ville da veksten i frie inntekter for kommunesektoren vært 300 millioner kroner lavere? Kommunenes totale inntektsrammer er en del av den nasjonale makroøkonomiske politikken. Slik sett er det naturlig å anta at veksten i de frie inntektene i stor grad er fastsatt gjennom makroøkonomiske rammer, og at føringene dermed kommer som en begrensning på kommunenes handlingsrom. Samtidig er satsingene gjerne fremmet av andre departement enn KMD, for eksempel Helse- og omsorgsdepartementet når det er snakk om satsing på rus og psykiatri. I så tilfelle ville kanskje alternativ bruk av disse midlene være i andre deler av Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. På den annen side indikerer følgende sitat fra Kommuneproposisjonen for 2017 (Prop. 123 S (2016–2017)) at føringene kommer etter at rammene er fastlagt:

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får 0,3 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Avhengig av det økonomiske handlingsrommet vil det fram mot statsbudsjettet vurderes om deler av veksten skal begrunnes med satsing på fylkesveier.

Man kan således neppe legge til grunn at midlene med føringer er rene «bonuspenger» som kommer som friske midler på toppen av den inntektsøkningen kommunesektoren ellers ville fått. Vår oppfatning er derfor at de totale inntektsrammene for kommunesektoren over statsbudsjettet i hovedsak bestemmes uavhengig av sammensetningen av inntekter (frie inntekter med eller uten føringer, øremerkede tilskudd).

2.4.1 Hva er målet med føringer på frie midler, og hvordan vurderer vi om målet er nådd?

Et hovedspørsmål for dette prosjektet er om virkemiddelet «statlige føringer på frie midler til kommunene» har en tydelig effekt på kommunenes prioriteringer. Blir midlene brukt til det formålet som er spesifisert? Det er ikke åpenbart hvordan man skal svare på disse spørsmålene, noe vi vil vise med følgende eksempel:

Vi kan tenke oss at kommunene samlet sett prioriterer en tjeneste med 1000 kroner pr. innbygger. Vi antar videre at staten mener at nivået bør løftes til 1500 kroner pr. innbygger. Staten bestemmer seg da for å gjøre en satsing for å nå dette nivået. De gir derfor 500 kroner ekstra pr. innbygger gjennom vekst i de frie inntektene.

- a) Kommune A har valgt å prioritere den aktuelle tjenesten lik det nasjonale gjennomsnittet, med et budsjett på 1000 kroner pr. innbygger, og kommunen har ingen planer om endring. Gjennom frie midler gir staten et beløp på 500 kroner pr. innbygger for å øke tjenestenivået. Kommunen følger opp med å øke budsjettet fra 1000 til 1500 kroner pr. innbygger.
- b) Kommune B har ligget lavere enn de selv ønsker, og har budsjettert med en økning fra 750 til 1250 kroner pr. innbygger. Når staten gir 500 kroner pr. innbygger, blir kommunens budsjetterte nivå på 1250 opprettholdt.
- c) Kommune C har ligget høyt og har egentlig plan om å redusere nivået fra 1500 til 1000 kroner pr. innbygger. Når de nasjonale føringene kommer, velger kommunen i stedet å opprettholde nivået på 1500 kroner.
- d) Kommune D har ligget på 1000 kroner og ser seg nødt til å kutte til 500 kroner pr. innbygger. Med de nasjonale føringene velger kommunen likevel å opprettholde nivået på 1000 kroner.
- e) Kommune E styrker tjenesten fra 1400 kroner til 1500 kroner pr. innbygger med begrunnelse om at dette er det anbefalte nivået.

Hvordan skal vi vurdere de ulike casene? Kommunene A, C og D kan alle i en viss forstand sies å bli «påvirket» til å øke budsjettet med 500 kroner pr. innbygger, i tråd med statens signaler, men det er kun i eksempel a) og b) at dette er synlig som en økning i regnskapet. Kommune C har likevel lagt seg på det anbefalte nivået, og slik sett er kommunens ressursinnsats i tråd med forventningene fra staten. Kommune D kan verken vise til en økning eller at de allerede ligger høyt, men de statlige føringene har likevel hatt en sterk effekt på kommunens prioritering. Kommune B kan derimot vise til regnskapet og dokumentere en økning på 500 kroner pr. innbygger, selv om de statlige midlene var mer kompenserende enn stimulerende. Føringene hadde ingen innvirkning på kommunens prioritering, og kommunen hadde tydeligvis tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å styrke tjenesten gjennom egne midler. Kommune E har kun en økning på 100 kroner pr. innbygger, men begrunner dette med at man da når det anbefalte nivået. Spørsmålet er om de statlige føringene ligger på de 500 kronene pr. innbygger som er tildelt for styrking eller om føringene er knyttet til de 1500 kroner pr. innbygger som er anbefalt tjenestenivå.

Forventningene fra staten er ikke klart nok uttrykt til å si at noen av disse ikke følger føringene. Utenfor kommunesektoren er det beløpet og kommunenes oppfølging i makro som er i fokus. Noen flere detaljer om satsingen kan finnes i stortingsmeldinger, proposisjoner og utredninger, for eksempel er satsingen på kommunalt rusarbeid beskrevet i Prop. 15 S (2015-2016), men

forventningene til den enkelte kommune er først og fremst uttrykt gjennom kommunens andel av beløpet i den statlige satsingen.

En sentral karakteristikk ved de nasjonale føringene på frie inntekter er at man tildeler et beløp som er likt for alle kommuner (eventuelt justert for en kostnadsnøkkel), uavhengig av nivået på den enkelte kommunes tjeneste i dag. Med mindre det er snakk om et tjenesteområde som generelt er underprioritert i alle kommuner, vil det sannsynligvis være kommuner som ikke har behov eller ønske om å styrke tjenesten. Betyr det at kommunene bør øke tilsvarende selv om de allerede har et godt tilbud, eller bør de som ligger dårligst an, øke mer enn sin andel av finansieringen? Med mindre andre kommuner styrker tjenesten mer enn hva beløpet fra staten tilsier, betyr det at føringene ikke vil ha fullt gjennomslag i makro.

I praksis er heller ikke økningen i frie inntekter lik for alle kommuner. Økningen i makro representerer kun gjennomsnittet. For enkeltkommuner er det ikke nødvendigvis slik at man har økning i frie inntekter i det hele tatt. Hvis kommunen har hatt en uheldig utvikling i skatteinngangen, en betydelig reduksjon i antall innbyggere eller inntektssystemet har blitt endret slik at det slår uheldig ut, risikerer kommunen å ha lavere frie inntekter enn året før. Når den reelle veksten i frie inntekter er negativ, vil sentrale føringene på veksten i frie inntekter kreve enda større kutt i andre sektorer, jf. følgende sitat:

Det er ikke mulig å balansere inn ytterligere tiltak i et stramt budsjett, der det i utgangspunktet ikke er tilstrekkelige rammer for å kompensere for årlig prisvekst

I en ideell verden der vi kan måle den ekte kausale effekten av de frie inntektene med føringene på kommunenes prioriteringer, ville vi finne en positiv effekt for kommunene A, C og D, men ingen effekt for kommune B. Dette vil i praksis være vanskelig, eller nærmest umulig, å måle ettersom måling av en slik kausal effekt krever at vi kjenner den kontrafaktiske tilstanden, dvs. hva kommunene ville ha gjort hvis føringene ikke ble gitt. Det er heller ikke klart at en rent kausal evaluering alltid vil være den mest interessante tilnærmingen.

Alternativt kan vi fokusere på registrert regnskapsmessig økning målt mot året før. Dette ville vise en positiv effekt for kommune A og B, men ingen effekt for C eller D.

Et tredje alternativ for å måle effekten av føringene på de frie midlene, kunne være å spørre kommunene. Kommune A og kommune B vil ganske sikkert si at de har fulgt føringene, og kanskje vil også kommunene C, D og E svare det samme. Følgende sitat fra et av intervjuene illustrerer i hvert fall problemstillingen:

Vi hadde tenkt å kutte i 2016 med bakgrunn i antall brukere, så kom føringen med styrking av skolehelsetjenesten. Kompromisset ble at det ikke ble noe kutt, spørsmålet er jo da om har vi fulgt føringen eller ikke?

Sitatet over peker også på relevansen av at brukergruppen kan være i reduksjon i enkelte sektorer. Det kan da være mindre aktuelt å øke ressursbruken.

Siden statens forventninger i stor grad er knyttet til et beløp i makro, kan vi også velge å vurdere effekten i makro. Om det er bevilget 400 millioner ekstra til kommunesektoren og utgiftene samtidig har økt med 400 millioner, så kan man si at midlene har gått til formålet. Men om utgiftene til sektoren stort sett har økt med 400 millioner kroner årlig, også før virkemiddelet ble tatt i bruk, er det tvilsomt om føringene faktisk har hatt noen prioriteringseffekt. I beste fall kan midlene sies å ha hatt en kompenserende effekt. Problemstillingen er den samme som i eksemplene over, nemlig at vi ikke kjenner den kontrafaktiske situasjonen vi ville hatt uten virkemiddelet;

kanskje hadde økningen dette året vært null om ikke staten hadde gitt frie midler uten føringene. Men det er lettere å påstå at en slik bråstopp i veksten ville vært mindre sannsynlig for hele sektoren enn for en enkeltkommune ettersom utviklingen generelt vil være mer stabil.

Et rent makroperspektiv vil ikke si noe om variasjonen mellom kommuner. Selv om det ikke er eksplisitte forventninger til at noen kommuner skal styrke tjenesten mer enn andre, må dette være høyst relevant for kvaliteten i sektoren. Om vi finner at 50 % av kommunene har styrket tjenesten i henhold til føringene, vil det være høyst problematisk om dette er den halvparten av kommunene som allerede hadde det beste tilbudet.

Vi vil i praksis forsøke å ta med oss alle momentene vi her har diskutert inn i våre analyser og vurderinger. Vi må innse at det er begrenset hva vi kan si om den kontrafaktiske situasjonen og dermed også den kausale effekten av føringene, men vi kan ganske enkelt vise (se avsnitt 8.1) at veksten i utgifter til helsestasjon og skolehelsetjeneste var minst like høy i årene før de statlige føringene kom inn i statsbudsjettet. Vi tolker dette som en ganske solid indikasjon på at føringene har hatt begrenset effekt. Samtidig vil vi også ta hensyn til at den kausale effekten er ikke nødvendigvis et avgjørende kriterium, jf. kommune B i eksempelet over. Videre vil vi også forsøke å ta hensyn til forskjeller og endringer i behov for tjenestene.

2.4.2 Hvordan kan uforpliktende føring tenkes å påvirke lokale prioriteringer?

Kommunene er ikke juridisk forpliktet til å følge de statlige føringene på de frie inntektene. Hvis føringene tilfeldigvis passer kommunens ønskede prioritering, er det uproblematisk for kommunen å tilfredsstille statens ønsker. Men et poeng med føringene må være å påvirke kommunenes prioritering. Spørsmålet er dermed: Hvis kommunen i utgangspunktet hadde valgt å ikke satse på tjeneste A, hvorfor skal da uforpliktende føring få kommunen til å gå bort fra sin opprinnelige prioritering?

Økonomifagets teorier om kommunale prioriteringer tar normalt utgangspunkt i at kommunen er en rasjonell aktør som velger sine prioriteringer ut fra lokale preferanser og tilgjengelig informasjon om behov, nytte og kostnader. Dermed er det kun endringer i preferanser eller ny relevant informasjon som vil endre kommunens prioriteringer. Dette teoretiske perspektivet er sterkt forenklet, men også et nyttig utgangspunkt for å studere kommuner og statlig styring. Om vi godtar alle premissene for teorien, vil det være lite som tilsier at de statlige føringene har noen effekt, jf. også Rattsø-II-utvalgets betraktninger (avsnitt 2.3) om at ikke-prisvridende øremerkede tilskudd normalt heller ikke vil ha noen annen prioriteringseffekt enn vekst i frie inntekter. Føringene vil ikke endre kommunens preferanser, og føringene i seg selv gir ingen ny informasjon.

Hvis vi går litt utenom premissene for standardteorien, kan vi da se noen åpning for at føringene har effekt? For det første er det åpenbart at både administrasjon og politikere kan ha et begrenset informasjonsgrunnlag for sine avgjørelser. Med dette mener vi ikke at det generelt er alvorlige mangler på beslutningsgrunnlag, men at det nødvendigvis vil være usikkerhet om både behov, nytte og kostnad ved de enkelte tjenestene og tiltakene. Selv om føringene i seg selv ikke inneholder ny informasjon, er de statlige satsingene gjerne begrunnet i faglige utredninger. De posisjonene i kommunen som har særlig ansvar for å prioritere mellom tjenester, sentraladministrasjonen og politikerne, har begrensede muligheter til å være faglig oppdatert på alle områder. Ved at staten setter fokus på nettopp denne informasjonen og utpeker det aktuelle

tiltaket som særlig viktig, er det naturlig at denne informasjonen også får en større vekt i det samlede informasjonsgrunnlaget. Behovene synliggjøres. Et interessant spørsmål er videre om informasjon og synliggjøring av nyttige tiltak kan gjøres uten at man legger føringer på spesifikke beløp, eller om beløpet er med på å forsterke og konkretisere signalene fra staten.

Hva om kommunene oppfatter føringene som en trussel om mulig fremtidig øremerking? Vil det gi kommunene et ønske om å signalisere at de følger føringene, og at det ikke er behov for øremerking? For den enkelte kommune vil dette ikke være rasjonelt. For det første vil det for én av 426 eksisterende kommuner i 2017 være rasjonelt å tenke at min kommunes valg neppe vil påvirke statens avgjørelse om øremerking. For det andre vil det heller ikke være rasjonelt å forsøke å unngå øremerking gjennom å opptre som om de frie midlene er øremerket. For det tredje vil det normalt lønne seg å vente med egen styrking av sektoren om man forventer fremtidig øremerking. Gitt at kommunene tenker strategisk, vil ikke en trussel om fremtidig øremerking gi kommunene sterkere insentiver til å følge opp statlige føringer på frie midler, snarere tvert imot, jf. avsnitt 9.4. Unntaket fra dette kan være den typen øremerking som har blitt innført i forbindelse med helsestasjon/skolehelsetjeneste, der tildelingskriteriene forutsetter at kommunen først har benyttet de ekstra frie midlene for å kvalifisere til de øremerkede midlene. Vi kommer tilbake til i beskrivelsen av satsingen på helsestasjon og skolehelsetjeneste i avsnitt 4.1. Trusler om sterkere virkemidler kan også foregå på andre måter enn ved innføring av nye tilskuddsordninger, for eksempel juridiske reguleringer. Dette omtales i avsnitt 9.4 i vår avsluttende diskusjon.

Det at føringene er knyttet til konkrete beløp, styrker trolig argumentene til de aktørene som lokalt kjemper for å styrke de samme tjenestene som staten fokuserer på. Det at kommunen er én aktør med ett entydig sett av preferanser er en grov teoretisk forenkling. I praksis er prioriteringene basert på et aggregat av politikernes preferanser, som igjen er et aggregat av velgernes preferanser. I tillegg spiller fagadministrasjonen i kommunene en betydelig rolle i å definere behovene for sin sektor. Hvilke argumenter som når frem til sentraladministrasjon og politikere, vil være avgjørende, og da står man trolig sterkere om man kan konkretisere behovet for ressursinnsats gjennom et konkret beløp.

Den viktigste rollen til de statlige føringene er altså at de styrker argumentene til de aktørene som allerede er særlig opptatt av den sektoren i kommunen. Dette kan være sektoradministrasjon, ansatte i tjenestene, politikere eller interesseorganisasjoner. Sentraladministrasjonen kan også ha preferanser i samme retning og ha nytte av et ekstra argument overfor andre interesser. En mulig forutsetning for at argumentene skal styrkes, er at ikke bare det nasjonale beløpet er kjent, men at også den enkelte kommunes andel er kjent for sentrale aktører.

«Jeg har ikke noe utgangspunkt til å diskutere når jeg ikke vet hva beløpet til kommunen er. Vi har på en måte regnet oss litt frem til hva det kan være. Men rent konkret, når jeg spør om det, så får jeg ikke svar (fra rådmannen) på hva dette utgjør.» (Tjenesteleder for rus og psykisk helse)

Dersom vi her har identifisert den primære kanalen for at føringene skal ha noen reell prioriteringseffekt, så betyr dette også at forholdet mellom de aktørene som prioriterer, og de aktørene som har interesse av å fremme de statlige satsingene, kan være avgjørende for utfallet. De lokale sektorinteressenes evne til å bruke de statlige føringene som argument og sentraladministrasjon og politikeres mottagelighet for disse argumentene, blir viktig.

3. Om bruken av øremerkede tilskudd de senere årene

3.1 Statistikk over øremerkede tilskudd for perioden 2010–2016

Det klart viktigste utviklingstrekket gjennom perioden 2010 til 2016 når det gjelder bruk av øremerkede tilskudd, er at hele barnehagesektoren gikk over fra i hovedsak å være finansiert av øremerkede tilskudd til å bli rammefinansiert. I vedleggstabell A2.1 bakerst i rapporten framgår det at det i 2010 fantes fem ulike øremerkingsordninger rettet mot barnehagene som alle ble innlemmet i rammetilskuddet i løpet av årene 2011–2013.⁴ Oversikter over hvor store andeler av kommunenes samlede inntekter som er hhv. øremerkede tilskudd og frie inntekter, får dermed et betydelig skift når størstedelen av tilskuddene til barnehagene ble innlemmet i rammetilskuddet, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 1. Utviklingen i øremerkede tilskudd og totale inntekter innenfor kommuneopplegget. Hele kommuneforvaltningen (kommuner og fylkeskommuner), mill. kr i løpende priser. Kilde: TBU rapport november 2016, Vedlegg 3.⁵ Regnskapstall for 2010–2015, anslag for 2016.⁶

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sum inntekter innenfor kommuneopplegget							
Sum øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget							
Øremerkede tilskudd i prosent av sum inntekter							
	341 637	361 978	387 903	409 871	429 920	452 091	475 609
	39 776	15 415	16 335	17 785	20 464	22 595	26 665
	11,64 %	4,26 %	4,21 %	4,34 %	4,76 %	5,00 %	5,61 %

Etter innlemmingen av barnehagetilskuddene fra 2011 utgjør øremerkede tilskudd dermed en relativt beskjeden andel av kommuneforvaltningens samlede inntekter. Fra 2011 til nå har finansieringen av kommunesektoren derfor i all hovedsak vært basert på ramme- og skattefinansiering (frie inntekter).

⁴ Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage er fortsatt øremerket, men er utenfor kommuneopplegget og derfor ikke med i vår oversikt.

⁵ TBU-rapportene finnes her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/lonn-og-inntekt/innsikt/inntektspolitikk-og-lonnoppgjor/det-tekniske-beregningsutvalget-for-inntektsoppgjorene-tbu/rapporter-fra-det-tekniske-beregningsutvalget-for-inntektsoppgjorene-tbu/id450757/>

⁶ Tallene for sum øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget i Tabell 1 kan avvike noe fra de summerte tallene fra hvert departement i Tabell 2 tabellene A2.1 til A2.6 i vedlegget. Dette skyldes at det i hovedsak er brukt budsjettall i de detaljerte oversiktene per departement mens det er brukt regnskapstall i Tabell 1.

Det har altså likevel vært en gradvis økning i bruken av øremerkede tilskudd fra 2012 til 2016 på til sammen 1,4 prosentpoeng, og vi viser i den følgende tabellen hvilke departementer økningen i hovedsak kan tilskrives:

Tabell 2. Øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget per departement (basert på 2016-departementsstruktur). Mill. kr i løpende priser. Kilde: diverse vedlegg i TBUs rapporter.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kunnskapsdep.	27724	1818	1669	1668	2004	2104	2678
Kulturdep.	29	43	68	52	70	85	65
Justis- og beredskapsdep.	50	64	77	71	98	106	106
Kommunal- og moderniseringsdep.	6342	6823	7568	8567	8651	9638	10728
Arbeids- og sosialdep.	943	179	179	185	216	173	183
Helse- og omsorgsdep.	3933	4894	4665	3951	5025	6122	7666
Barne- og likestillingsdep.	493	539	602	820	1011	1153	1242
Nærings- og fiskeridep.	0	0	0	0	482	555	703
Landbruks- og matdep.	119	122	126	130	132	135	139
Samferdselsdep.	494	1186	1194	1510	1950	2353	2711
Klima- og miljødep.	10	6	95	47	46	60	330
Forsvarsdep.	2	2	2	0	0	1	0
Olje- og energidep.	41	46	24	16	26	38	35
Folketrygden	247	283	265	296	309	324	339
Sum alle dep. + folketrygden	40426	16006	16533	17313	20020	22846	26924

Hvis vi fokuserer på den gradvise økningen i sum øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget fra 2012 til 2016 på ca. 10,3 milliarder kroner i løpende priser, ser vi at denne økningen i hovedsak skriver seg fra følgende departementer:

- Ca. 1 mrd. fra Kunnskapsdep.
- Ca. 3,2 mrd. fra Kommunal- og moderniseringsdep.
- Ca. 3 mrd. fra Helse- og omsorgsdep.
- Ca. 0,6 mrd. fra Barne- og likestillingsdep.
- Ca. 0,7 mrd. fra Nærings- og fiskeridep.
- Ca. 1,5 mrd. fra Samferdselsdep.

Vi understreker at dette er nominelle tall. Den klart største økningen i tilskuddsbruk kommer altså fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). For KMDs del forklares hele økningen av en stadig økende bevilgning til Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester (Kap. 575 post 60). Og når det gjelder HOD, er mer enn halvparten av økningen knyttet til Investeringstilskuddet til omsorgstjenester (Kap. 761 post 63).

Det er også viktig å understreke at en del endringer i tilskuddsordninger fra år til år kun er tilsynelatende og ikke reelle. Hvis en kun studerer utviklingen i statsbudsjettets kapitler og poster fra år til år, kan det i første omgang se ut som om det totalt sett har skjedd relativt mange endringer i form av nedleggelse av gamle tilskudd eller innføring av nye tilskuddsordninger. Imidlertid skyldes flere av disse endringene omlegginger i statsbudsjettets kapitell- og poststruktur, eller overføringer eller samordning av tilskuddsordninger til nye kapitler og poster. Vår tilskuddsoversikt i Vedlegg 2 er nyttig i så henseende, siden vi ved å – som også forklart ovenfor –

ta utgangspunkt i kapittel- og postinndelingen i 2016 har fått fjernet en del av de kun tilsynelatende endringene. Det er likevel mange tilfeller også i våre vedleggstabeller der tilskuddsordninger overføres til andre kapitler/poster uten at selve tilskuddsordningene nødvendigvis endres, jf. nærmere omtale senere.

Et annet viktig forhold er at det i en del tilfeller befinner seg opptil flere ulike tilskuddsordninger som bevilges under samme kapittel og post. Det er derfor flere eksempler på at det skjer endringer, fjerning eller innføring av nye tilskuddsordninger fra år til år uten at dette vil framgå ved kun å se på statsbudsjettets kapitler og poster. Et godt eksempel på dette kan være Helse- og Omsorgsdepartementets Kapittel 763, post 61 «Kommunalt rusarbeid» for perioden 2010–2014, jf. neste underkapittel om Helse- og omsorgsdepartementets tilskuddsordninger til psykisk helse- og rusarbeid nedenfor.

Når det gjelder oversikter over beløpsutvikling gjennom perioden 2010–2016 for den enkelte øremerkede tilskuddsordning med separate kapitler og poster under hvert departement, viser vi til tabeller i vedlegg 2.

3.2 Tilskudd til psykisk helse- og rusarbeid

Området rusomsorg og psykisk helse er altså blant de kommunale tjenesteområdene som fra 2015 har blitt tildelt økte frie inntekter med føringer fra staten.

Samtidig har det imidlertid eksistert ulike øremerkede tilskuddsordninger som også har hatt som mål å øke kommunenes kapasitet eller tilbud når det gjelder rusarbeid og psykisk helsearbeid. Det kan derfor være vanskelig å avklare hva som evt. skyldes øremerkede tilskudd og hva som skyldes økte frie inntekter med føringer når det gjelder utviklingen av disse tjenesteområdene.

Gjennom perioden 2010 til 2016 har det foregått relativt omfattende endringer i øremerkede tilskuddsordninger rettet mot området psykisk helse- og rusarbeid i kommunene. Deler av endringene dreier seg imidlertid kun om flyttinger av tidligere bevilgninger som følge av endringer i statsbudsjettets kapittelområder. Det er uansett et nokså komplekst tjenesteområde å få oversikt over. I flere tilfeller er det snakk om flere ulike konkrete tilskuddsordninger som bevilges under samme kapittel og post på statsbudsjettet. De fleste konkrete tilskuddsordningene forvaltes av Helsedirektoratet, og det finnes beskrivelser og rundskriv vedrørende hver enkelt konkret tilskuddsordning på Helsedirektoratets nettsider. Nedenfor gir vi en omtale av de viktigste tidligere og nåværende tilskuddsområdene basert på statsbudsjettets kapittel- og poststruktur.

Kap. 763 Rustiltak (2010-2014)

Dette kapittelområdet ble innført fra og med budsjettåret 2010 i forbindelse med en omlegging av budsjettstrukturen. Det var post 763.61 «Kommunalt rusarbeid» som retter seg mot kommunesektoren. Det er en meget omfattende tekst om området rustiltak i 2010-budsjettet, bl.a. som følge av at «Opptrappingsplan for rusfeltet» ble forlenget. Denne opptrappingsplanen ble innført i 2007 og var opprinnelig ment å vare til 2010. Budsjettet for 2010 innebar imidlertid at planen ble forlenget og trappet opp i økonomiske rammer. Tilskuddsordningene under denne posten hadde fra 2010 og framover som hovedformål å øke kommunenes kapasitet på rusfeltet.

Kap. 764 Psykisk Helse (2010-2014)

På samme måte som Kap. 763 Kommunalt rusarbeid, var også Kap. 764 Psykisk helse et nytt budsjettområde i 2010 etter en omlegging av budsjettstrukturen. Dette kapittelområdet får en omfattende omtale i HODs 2010-budsjett, og det fører for langt å sitere denne omtalen her. Vi viser til HODs 2010-budsjett, sidene 197 til 211, for en oversikt over hele området.

Når det gjelder den delen som retter seg spesifikt mot kommunene, er dette Kap. 764.60 «Psykisk helsearbeid». Denne posten hadde en samlet bevilgning i 2010 på 195,8 mill. kr. Om denne heter det innledningsvis (s. 204) følgende:

«Formålet med posten er å bidra til utvikling og kvalitetsforbedring av psykisk helsearbeid i kommunene. For 2010 foreslås det bevilget midler til fire tiltaksområder:

- Bedre tilbud til mennesker med langvarige og sammensatte behov for tjenester
- Rekruttering av psykologer i kommunene
- Lønnstilskudd til kommuner
- Storbysatsingen»

Disse fire tiltaksområdene gis så en separat omtale under hver sine respektive overskrifter. Det later til at fordelingen internt blant tiltaksområdene i 2010 var som følger:

- 55 mill. kr til tilbud til mennesker med langvarige og sammensatte behov
- 30 mill. kr til rekruttering av psykologer
- Det nevnes ikke et beløp under overskriften lønnstilskudd, men denne kan beregnes residuelt til ca. 52,9 mill. kr ut fra tallene som nevnes for de øvrige tiltaksområdene.
- 57,9 mill. kr til storbysatsingen.

Kap. 765 Psykisk helse og rusarbeid (2015-2017)

Det nye kapittelområdet 765 Psykisk helse og rusarbeid oppstår for første gang i 2015-budsjettet etter følgende flyttinger av tidligere bevilgninger:

- kap. 763, post 21 til kap. 765, post 21 og 71
- kap. 763, post 61 til kap. 765, post 60, 61 og 62
- kap. 763, post 71 til kap. 765, post 71 og 72
- kap. 763, post 72 til kap. 765, post 73, 74 og 75
- kap. 764, post 21 til kap. 765, post 21
- kap. 764, post 60 til kap. 765, post 60 og 61
- kap. 764, post 72 til kap. 765, post 72,73 og 74
- kap. 764, post 73 til kap. 765, post 75

Det er her særlig viktig å merke seg at Kap. 763.61 Kommunalt rusarbeid flyttes til tre nye tilskuddsposter: Kap. 765 post 60, 61 og 62. Videre blir også Kap. 764.60 Psykisk helsearbeid flyttet til to nye poster: Kap. 765 post 60 og 61. Det betyr altså at det nye Kap. 765 post 60 Kommunale tjenester dels er flyttet fra 763.61 Kommunalt rusarbeid, og dels fra 764.60 Psykisk helsearbeid. Det framgår på s. 177 at beløpene som er flyttet, utgjorde hhv. 77,6 mrd. fra Kap. 763.61 og 239,6 mrd. fra Kap. 764.60.

Også den nye Kap. 765 post 61 Kompetansetiltak består av flyttinger fra to tidligere kapitler, der 20 mill. kr er flyttet fra Kap. 763.61 og 33,8 mill. kr er flyttet fra Kap. 764.60.

En nærmere omtale av de enkelte postene innunder Kap. 765 post 60 og 62 kommer nedenfor.

Kap. 714 Folkehelse (2016-2017)

Dette kapittelområdet var nyopprettet i forbindelse med 2016-budsjettet, og omtalen innledes med følgende forklaring: «Som følge av omorganisering av den sentrale helseforvaltningen foreslås å samle bevilgninger fra kap. 711, kap. 718, kap. 719 og kap. 765.»

Det nye kapittelområdet 714 består i 2016 av til sammen 5 poster, hvorav kun én av dem, post 60 Kommunetilskudd, er med i våre oversikter over øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Dette fordi de øvrige tilskuddene under kap. 714 er rettet mot andre mottakere enn kommuner, dvs. frivillige organisasjoner mv.

Post 60 Kommunale tiltak er på totalt 43,91 mill.kr og dekker generelt (s. 47) «støtte til lokalt folkehelsearbeid, bl.a. gjennom kommunalt utviklingsarbeid og lokal implementering av nasjonale prioriterte satsinger på folkehelseområdet.» Mesteparten av bevilgningen er rene flyttinger av to tidligere budsjettkapitler: Kap. 718 Rusmiddelforebygging (2010-2015) og Kap. 19 Annet folkehelsearbeid (2010-2015). Nærmere bestemt ble i 2016 17,5 mill. flyttet fra Kap. 718.63 og 23,2 mill. flyttet fra Kap. 719.60.

Oppsummering når det gjelder tilskudd til psykisk helse- og rusarbeid

«Opptrappingsplanen for rusfeltet» (2007-2012) ble avsluttet i 2012, og deler av midlene knyttet til denne opptrappingsplanen ble dermed overført til rammetilskuddet i 2013. I budsjettåret 2013 var det dermed kun små øremerkede bevilgninger tilbake til rusarbeid i kommunene, slik at mesteparten av dette formålet fra da av skulle rammefinansieres. Solberg-regjeringen foreslo opprinnelig kun små økninger i øremerkede tilskudd til rusfeltet også for budsjettåret 2014, men dette fikk ikke flertall i Stortinget. Innlemmingen fra 2012 til 2013 ble dermed i stor grad reversert slik at vi i 2014 igjen fikk en betydelig øremerking av midler til kommunalt rusarbeid og dermed en de facto tilbakevendelse til hovedvirkemidlet i den «gamle» opptrappingsplanen for rusfeltet fra 2007 til 2012.

Solberg-regjeringen foreslo så for budsjettåret 2015 å styrke psykisk helse- og rusarbeid gjennom å øke rammetilskuddet med 200 mill. kr. Heller ikke da ble det flertall på Stortinget, og 100 av de 200 mill. kr ble dermed overført fra rammetilskuddet til øremerket tilskudd til rusarbeid. I to påfølgende budsjett for både budsjettåret 2014 og 2015 har altså Regjeringen opprinnelig foreslått å satse på rammefinansiering av rusfeltet, mens Stortinget har endt opp med å beholde eller å gjeninnføre øremerkede tilskudd.

For å få full oversikt over statens virkemidler og tilskuddsordninger innenfor feltet psykisk helse- og rusarbeid er det også en utfordring knyttet til at flere av bevilgningene på kapittel- og postnivå på statsbudsjettet i realiteten består av flere separate tilskuddsordninger med ulike formål, innretninger og tildelingskriterier innenfor den samme budsjettposten. Disse blir i mange tilfeller ikke beskrevet i tilstrekkelig detalj til at det er mulig å få full oversikt over nøyaktig hvordan de fungerer og påvirker kommunene, kun ved lesning av tilgjengelige statsbudsjettsproposisjoner.

Her må man inn på Rundskriv og beskrivelser av hver enkelt konkrete tilskuddsordning på Helse- og omsorgsdepartementets nettsider for å få den fulle oversikten.

Det er også en utfordring knyttet til at det ved flere anledninger har skjedd endringer fra budsjettproposisjoner til stortingsvedtak. Dermed blir det vanskeligere å følge tråden og helheten i tilskuddsordningene og virkemidlene fra budsjettår til budsjettår når man studerer de framlagte budsjettokumentene.

For mesteparten av dette prosjektet for øvrig er det uansett budsjettårene 2016 og 2017 som er de viktigste å studere. Hvis vi kun tar utgangspunkt i 2016- og 2017-budsjettene og de tilskuddsordningene som der finnes, finner vi følgende konkrete tilskuddsordninger rettet mot området psykisk helse- og rusarbeid:

Tabell 3. Øremerkede bevilgninger fra Helse- og omsorgsdepartementet til formålene psykisk helsevern og rusarbeid i kommunene, budsjettårene 2016 og 2017. Mill. kr i løpende priser. Kilde: Statsbudsjett for 2016 og 2017.

		2016	2017
	Totalt hele Kap. 714.60	43,9	79,0
Kap. 714.60 Kommunale tiltak	<ul style="list-style-type: none"> Øremerket tilskudd til etablering eller videreføring av rusforebyggende koordinatører (SLT) 	8,5	(utfases)
	<ul style="list-style-type: none"> Utviklingsarbeid i kommuner om nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse og fysisk aktivitet 	17	17
	<ul style="list-style-type: none"> Tilskuddsordning til folkehelseiltak i Groruddalssatsingen og Handlingsprogram i Oslo Sør 	5,5	4,5
	<ul style="list-style-type: none"> Øremerket tilskuddsordning for bedre tverrfaglig innsats på rusmiddelfeltet 	3,2	?
	<ul style="list-style-type: none"> Øremerket tilskudd til driftsstøtte til Rustelefonen (Oslo kommune) 	7,2	?
	<ul style="list-style-type: none"> Øremerket tilskudd til driftsstøtte til Klara Klok (Nordland fylkeskommune) 	1,8	(flyttes)*
	<ul style="list-style-type: none"> Program for folkehelsearbeid i kommunene 		46,1
	Totalt hele Kap. 765.60	383,2	408,8
Kap. 765.60 Kommunale tjenester	<ul style="list-style-type: none"> Tilbud til voksne med langvarige og sammensatte behov for tjenester, og barn og unge med sammensatte hjelpebehov (diverse underformål, lavterskeltilbud, MO-sentre, substitusjonsbehandling type Lasso, ACT- og Fact-team m.v.) 	218,5	225
	<ul style="list-style-type: none"> Rekrutteringstilskudd til psykologer i kommunene (300.000 kroner flatt per årsverk fra 2016) 	145	165
	<ul style="list-style-type: none"> Rask psykisk helsehjelp, pilotprosjekt med 18 deltakere, under evaluering i 2015-2016. 	17	18
Kap. 765.62 Rusarbeid	Tilskudd primært til nye årsverk i kommunene, for å øke kapasiteten i det kommunale rusarbeidet. Tilskuddet skal bidra til reell kapasitetsøkning i det samlede kommunale arbeidet på rusfeltet.	461,8	468,6

* Driftsstøtte til Klara Klok foreslås ikke videreført. Disse midlene skal i stedet inngå i en ny satsing på forebyggende digitale helsetjenester rettet mot ungdom, jf. omtale under kap. 762.21 HODs budsjettokument for 2017.

? Indikerer at vi ikke har funnet et konkret beløp i det aktuelle budsjettokumentet fra HOD.

Nytt for 2017 er at det foreslås innført et «Program for folkehelsearbeid i kommunene» som et nytt område innenfor Kap. 714.60. Videre foreslås det at ordningen med tilskudd (lønnstilskudd)

til etablering eller videreføring av rusforebyggende koordinatorene utfases. Dette innebærer at det ikke gis lønnskudd til nye stillinger, men at tilskudd videreføres for kommuner som allerede var en del av ordningen før 2017. Dette beregnes til å utgjøre 4 mill. kr som settes av innenfor de totalt 46,1 mill. kr som bevilges til Program for folkehelsearbeid. De øvrige ordningene videreføres med om lag samme beløp i 2016 og 2017, men det mangler eksplisitte beløp for enkelte av delformålene i budsjettokumentene, derav spørsmålsteget i tabellen.

For kapitlene 765.60 og 765.62 ser det ikke ut til å skje endringer i form av nye tilskuddsordninger eller avvikling av gamle.

Det er imidlertid interessant å merke seg at Regjeringen nokså tydelig signaliserer at tilskuddsordningen til nye årsverk i kommunene under Kap. 765.62 Rusarbeid ansees som relativt lite velfungerende eller vellykket, jf. HODs budsjettproposisjon for 2017, s. 181:

«Resultatrapportering fra Helsedirektoratet viser at ordningen i all hovedsak bidrar til å opprettholde eksisterende tiltak, og at måloppnåelse knyttet til formålet om økt kapasitet ikke oppnås. Dette skyldes bl.a. at det i dagens ordning er et stort innslag av videreføring av prosjekter, og at det er ingen tidsbegrensninger knyttet til antall år en kommune kan motta tilskudd.

Det er fortsatt et behov for å stimulere til økt kapasitetsvekst innen kommunalt rusarbeid. Det foreslås derfor at tilskuddsordningen innrettes som et tidsbegrenset tilskudd fra og med 2017. Det foreslås at tilskudd kan gis for inntil fire år, med en årlig nedtrapping. Helsedirektoratet gis i oppdrag å utarbeide nytt regelverk, herunder innrette en overgangsordning for eksisterende tilskuddsmottakere. Videre må nytt regelverk inkludere tildelingskriterier som sikrer at kommunene i sitt arbeid med å sikre varig kapasitetsvekst kan inngå samarbeid med private, frivillige eller ideell sektor.»

Det er altså tydelig at det vil bli endringer i denne tilskuddsordningen, men detaljene er ennå ikke kjent. Formålet med omleggingen synes å være at incentivene til fortsatt kapasitetsvekst forsterkes, i motsetning til dagens ordning som i hovedsak går til å videreføre finansiering av tidligere kapasitetsvekst.

Det er også viktig å se de omtalte øremerkede tilskuddsordningene ovenfor i sammenheng med Handlingsplanen for rusfeltet for perioden 2016–2020. Denne nye handlingsplanen ble etablert i forbindelse med Prop. 15 S (2015-2016). Hovedvirkemidlet i den nye Handlingsplanen for rusfeltet er økt rammetilskudd og kun i begrenset grad nye eller styrkede øremerkede tilskudd. Likevel må vi kunne oppsummere situasjonen med å påpeke at områdene rus og psykisk helse er preget av et relativt komplekst samspill mellom ulike øremerkede tilskuddsordninger og styrking av frie inntekter.

3.3 Tilskudd til helsestasjon/skolehelsetjeneste

Den aktuelle tilskuddsordningen til området helsestasjon/skolehelsetjeneste er kapittel 762 post 60 Forebyggende helsetjenester. Fra 2010 til 2012 var navnet på posten Helsestasjonstjeneste og skolehelsetjeneste. Dette tilskuddet utgjorde små beløp i starten av den perioden vi her har studert, kun 6,5 mill. kr i 2010 og 9,2 mill. kr i 2011.

I 2012 stiger bevilgningen til 26,4 mill. og videre til 71,2 og 72,1 mill. kr. i 2013 og 2014 mens den faller igjen til 51,1 mill. i 2015. HODs budsjettforslag for 2016 i St.prp. nr. 1 2015-2016 er

på litt lavere nivå enn i 2015, dvs. 50,2 mill. kr. I budsjettproposisjonen (s. 153) framgår det at dette primært skyldes at bevilgning til friskliv og mestring av sykdom foreslås redusert med 2,4 mill. kr.

Tallene for 2016 i saldert budsjett og revidert budsjett er imidlertid over tre ganger så høye som i HODs opprinnelige budsjettforslag, dvs. beløpet for 2016 øker fra 50,2 i opprinnelig budsjettforslag fra høsten 2015 til 155,2 mill. kr i saldert og revidert budsjett. Det framgår av Innst. 11S 2015.2016 (s. 102) fra Stortingets helse- og omsorgskomite at Kap. 762.60 ble økt med 105 mill. fra regjeringens budsjettforslag slik at beløpet dermed kom opp i totalt 155,2 mill. kr. Komitéens flertall fra partiene FrP, Høyre, KrF og Venstre viser til at satsingen på helsestasjons- og skolehelsetjenesten i 2014 og 2015 har gitt resultater, og at de ønsker å videreføre og forsterke denne satsingen. Dette skjer i 2016 dels ved 200 mill. over kommunenes frie inntekter og dels ved å bevilge 100 millioner til en øremerket tilskuddsordning som kommunene kan søke på for å øke bemanningen i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Til sammen utgjør dette dermed en satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten på 300 mill. kroner for 2016. I 2017 er det foreslått en ytterligere økning i de frie inntektene på 50 mill. kr. Den øremerkede tilskuddsordningen med 101,3 mill. ble først foreslått videreført, men endte i budsjettforhandlingene med å bli styrket med ytterligere 150 millioner kroner.

I tillegg finnes det under samme post en egen tilskuddsordning til utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skoler med store levekårsutfordringer.

Det tredje formålet som bevilges over Kap. 762.60 er en tilskuddsordning til utvikling av kommunale tilbud for personer som står i fare for å utvikle sykdom, eller som må lære å leve med sykdom.

I tillegg bevilges det i stortingsinnstillingen 5 mill. kr til en ny forsøksordning med kommunal rehabilitering i regi av Helsehuset i Askim. Endelig finnes det også en egen områdesatsing for indre Oslo øst til særskilt styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten i dette området.

Ut fra dette består bevilgningen over Kap. 762 post 60 i 2016 og 2017 totalt sett av følgende konkrete tilskuddsordninger:

Tabell 4. Øremerkede tilskuddsordninger fra Helse- og omsorgsdepartementet over Kap. 762 post 60 Forebyggende helsetjenester i kommunene, budsjettårene 2016 og 2017. Mill. kr i løpende priser. Kilde: Statsbudsjett for 2016 og 2017, Innstilling 11S (2016-2017) fra Helse- og omsorgskomiteen

	2016	2017
Totalt hele Kap. 762 post 60 Forebyggende helsetjenester	155,2	307,5
• Styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten	100	251,3
• Utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skoler med store levekårsutfordringer	28,4	29,2
• Utvikling av kommunale tilbud for personer som står i fare for å utvikle sykdom eller som må lære å leve med sykdom	17,5	17,7
• Forsøksordning med kommunal rehabilitering i regi av Helsehuset i Askim	5	5
• Områdesatsing Oslo indre øst, styrking av helsestasjons- og skolehelsetjeneste	4,2	4,3

Det er særlig det nye tilskuddet fra 2016 til styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten på 100 mill. i 2016 og 251,3 mill. i 2017 som har stor relevans og samspillseffekt med økningene i frie inntekter gitt til samme formål. I utgangspunktet var denne tilskuddsordningen innrettet slik at kommunene måtte kunne dokumentere at det var budsjettert med å bruke 100 % av det økte rammetilskuddet til formålet for å være kvalifisert for å søke om det øremerkede tilskuddet. Per august 2016 hadde 180 kommuner søkt på denne nye ordningen, men kun 45 oppfylte kriteriene for tildeling, og dermed gjensto om lag halvparten av de 100 millionene, som ikke var fordelt innen opprinnelig frist. Fristen ble dermed forlenget med ny søknadsfrist 5. oktober, og kriteriene ble noe mildnet ved at kommunene måtte dokumentere at 90 % av ekstra rammetilskuddsmidler var budsjettert benyttet til formålet.

Det øremerkede tilskuddet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten på 100 mill. i 2016 og 251,3 mill. i 2017 er åpenbart et interessant og potensielt viktig virkemiddel når det sees i sammenheng med de økte frie midlene til samme formål, som også har blitt gitt. De økte frie inntektene i seg selv gir jo bare en mulighet og ingen forpliktelse for den enkelte kommune. Når dette kombineres med en tilskuddsordning som forutsetter at man faktisk først har brukt de økte frie inntektene som staten ønsker for å bli kvalifisert til mottak av tilskudd, er det i realiteten en helt annen ordning. Foreløpig er området helsestasjon/skolehelsetjeneste alene (blant områdene som gis frie inntekter med føringer) om å ha en slik kobling mellom frie inntekter med føringer og øremerket tilskudd. Når de frie inntektene med føringer på denne måten forsterkes med en øremerket tilskuddsordning «på toppen», bør det forventes at prioriteringseffekten blant kommuner blir klarere enn for de øvrige tjenesteområdene som har fått frie inntekter med føringer.

4. Om tjenesteområdene som studeres i prosjektet og statens styringsvirkemidler overfor disse

Nedenfor gir vi en oversikt over alle tjenesteområdene som har blitt forsøkt påvirket av staten gjennom frie inntekter med føringene de siste årene. Vi beskriver innretningen av de statlige føringene og evt. andre former for statlig styring som direkte må antas å påvirke ressursinnsatsen i samme periode.

4.1 Helsestasjon og skolehelsetjeneste

Helsestasjon for barn, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er et lovpålagt kommunalt tilbud til alle barn og unge i alderen 0–20 år og til gravide som går i svangerskapskontroll.⁷ Kommunene har dermed også ansvar for skolehelsetjeneste ved de videregående skolene.

Helsestasjons- og skolehelsetjeneste skal være en lett tilgjengelig og gratis tjeneste, med fokus på helsefremming, forebygging og tidlig intervensjon.

Tjenesten er regulert i Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Ifølge veileder om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten må grunnbemanningen i det forebyggende arbeidet bestå av helsesøster, lege, jordmor og fysioterapeut. Om nødvendig skal kommunen også inngå avtaler med psykologer, ergoterapeuter og høyskoleutdannet personell med pedagogisk og sosialfaglig kompetanse (Sosial- og helsedirektoratet, 2004).

I kommuneregnskapet er det en egen regnskapsfunksjon, funksjon 232, som dekker disse tjenestene.

4.1.1 Statlig styring

Frie midler med føringene rettet mot helsestasjon og skolehelsetjeneste ble første gang bevilget gjennom statsbudsjettet for 2014. Vi kunne der lese at:

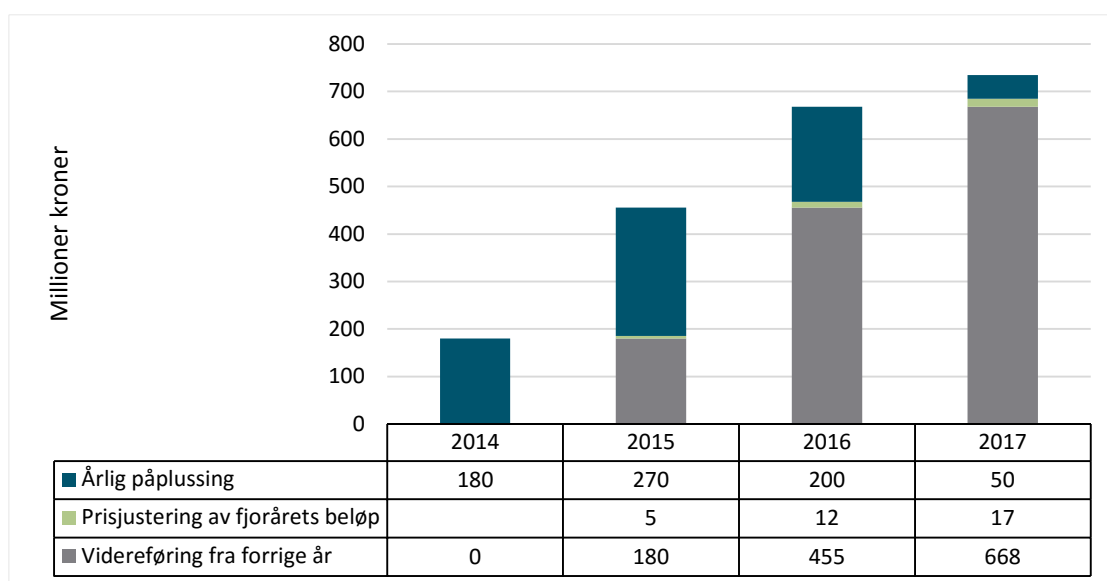
Av veksten i frie inntekter til kommunene er 180 mill. kroner begrunnet i behovet for en særskilt styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Satsingen har fortsatt med økt totalbeløp for hvert år i perioden 2015–2017. Midlene har blitt fordelt etter antall innbyggere i alderen 0–19 år, men med minst 100 000 kroner pr. kommune.

⁷ <https://helsedirektoratet.no/helsestasjon-og-skolehelsetjeneste>

Dette minstenivået har vært gjeldende gjennom hele satsingsperioden. En kommune som Rømskog, med 672 innbyggere, får for eksempel fortsatt bare 100 000 kroner i 2017. Siden midlene ikke fordeles etter ordinære kriterier i inntektssystemet, er beløpet pr. kommune spesifisert i tabell C-k i Grønt hefte.

Figur 1 viser utviklingen i beløp innenfor denne satsingen. De første 180 millioner kroner som ble gitt i 2014, ble fulgt opp med 270 millioner kroner i 2015. Beløpet var 200 millioner i det opprinnelige forslaget til statsbudsjett, men ble økt med 70 millioner i budsjettforhandlingene. Midlene fra 2014 er naturligvis videreført, inkludert en prisjustering. Økningen i 2016 var 200 millioner kroner og i 2017 50 millioner kroner. Totalt kommer nær 735 millioner av kommunenes frie midler i 2017 med en merkelapp hvor det står helsestasjon og skolehelsetjeneste. De 50 millionene i 2017 inngår i opptrappingsplan mot vold og overgrep. Denne opptrappingsplanen er ny i 2017.



Figur 1 Frie midler til helsestasjon og skolehelsetjeneste

I statsbudsjettet for 2014 var det ikke nærmere spesifisert hva midlene skulle brukes til, men i debatten ble midlene tidvis omtalt som penger til helsesøsterstillinger. Utgiftene til helsestasjon og skolehelsetjeneste er i all hovedsak lønnsutgifter, og det er dermed naturlig å anta at det er flere årsverk som ønskes. I forbindelse med at satsingen ble foreslått styrket året etter, sto det i statsbudsjettet for 2015 at:

Det er viktig med en helhetlig og tverrfaglig organisering av de kommunale helsetjenestene til barn og unge. Helsesøster er en viktig aktør, men mange kommuner har behov for å styrke også andre personellgrupper knyttet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten, som jordmor, fysioterapeut, psykolog og lege, for å nevne noen.

Satsingens første år ble fulgt tett av Norsk Sykepleierforbund (Sykepleien, 2014), som også organiserer helsesøstre. De fant at antall planlagte nye helsesøsterårsverk var 135, noe de beregnet at utgjorde 75 av de 180 millioner kroner som det var lagt føringer på i 2014, tilsvarende 42 %. Undersøkelsen fokuserte kun på helsesøsterårsverk og fanger ikke opp eventuelle andre typer årsverk innen samme tjeneste.

I 2016 ble satsingen gjennom frie midler forsterket ved at en pott på ytterligere 100 millioner ble stilt tilgjengelig for kommunene gjennom Helsedirektoratet, jf. omtalen i avsnitt 3.3. Kommuner kunne søke på midler til ekstra stillinger i helsestasjon og skolehelsetjeneste, forutsatt at de allerede hadde budsjettet med en økning i tråd med føringene for 2016. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2017 ble midlene videreført med prisjustering. Etter budsjettforhandlingene er det imidlertid lagt til 150 nye millioner kroner i denne ordningen, jf. Innst. 11 S (2016-2017). Stortinget la også til grunn at kriteriene for å motta tilskuddet måtte være mer fleksible for å sikre at flere midlene kommer flere kommuner til gode.

Helsedirektoratet forvalter også et tilskudd til skolehelsetjeneste i videregående skole. Dette var på 28,4 millioner kroner i 2016. 73 av 98 kommuner fikk sin søknad innvilget. Tilskuddet videreføres med 29,2 millioner kroner i statsbudsjettet for 2017 (Ref. Statsbudsjettet HOD s.165).

Helsedirektoratet utredet i 2010 et forslag til normert bemanning i skolehelsetjenesten (Helsedirektoratet 2010). En kartlegging gjennomført av Helsedirektoratet i 2016 viser at kommunene ligger langt under de foreslåtte normtallene for årsverk i skolehelsetjeneste for barneskolene (Helsedirektoratet 2016).⁸ For ungdomsskolen og videregående skoler ligger antall helsesøsterårsverk nær normtallene i gjennomsnitt, men med en del variasjon. Antall årsverk for lege og fysioterapeuter ligger derimot langt under de foreslåtte normtallene for alle skoletrinn. Forslaget om normert bemanning for skolehelsetjenesten har vært omstridt, og Helsedirektoratet har selv gått mot innføring av en slik norm.

Tabell 5 Øremerkede tilskudd over kapittel 762.60

År	Beløp	Kommentar
2010	6,5	
2011	9,2	
2012	26,4	
2013	71,2	
2014	72,1	
2015	51,1	
2016	155,2	Inkludert 100 millioner kroner gjennom Helsedirektoratet og 28,4 mill. til skolehelsetjeneste i videregående skoler
2017	157,5 + 150	Inkludert 100 + 150 millioner gjennom Helsedirektoratet og 29,2 mill. til skolehelsetjeneste i videregående skoler

Som omtalt i avsnitt 3.3, har det også vært andre øremerkede tilskudd til helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Tabell 5 viser de øremerkede beløpene som har vært gitt over kapittel 762.60. Frem til og med 2011 het dette kapittelet «Helsestasjonstjeneste og skolehelsetjeneste», deretter «Forebyggende tjenester». Øremerkede midler regnskapsført på tjenestefunksjon for helsestasjons- og skolehelsetjenesten samsvarer ikke med disse beløpene ettersom andre tilskudd, for eksempel til flyktninger eller ressurskrevende brukere, til dels kan inntektsføres på denne tjenesten.

⁸ Rapporteringstidspunktet er 15. mai 2016.

4.2 Barnevern

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige arbeidet etter barnevernloven. Barneverntjenesten har ansvar for:⁹

- Det forebyggende arbeidet
- Utrede saker og gjennomføre en undersøkelse, jf. Barnevernloven § 4-3, herunder å innhente sakkyndige utredninger i den grad det er behov for det.
- Hjelpetiltak i hjemmet
- Plassering av barn utenfor hjemmet skjer enten ved at kommunen selv treffer vedtak (frivillige tiltak), eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak).
- Oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet
- Godkjenning av fosterhjem

I KOSTRA er barnevernets oppgaver sortert under tre tjenestefunksjoner:

- 244 Barnevernstjeneste
- 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet
- 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet

De største utgiftene er knyttet til fosterhjem og institusjoner og ligger på funksjon 252. Disse utgiftene består hovedsakelig av kjøp av tiltak fra staten eller fra private, mens den største arbeidsinnsatsen til kommunene er knyttet til saksbehandling og ligger under funksjon 244.

I 2007 ble det åpnet for interkommunale samarbeid om barnevern. Før dette var slike samarbeid kun tillatt som forsøksordninger. I dag inngår mer enn 200 kommuner i interkommunale samarbeid, og slike samarbeid har blitt hovedvirkemiddelet for å styrke barnevernstjenesten i små kommuner (Brandtzæg, 2016). Gevinsten ligger særlig i at man får et større fagmiljø og mindre problemer med at sakene blir for nære. Utfordringen er at kommunene får mindre direkte demokratisk og administrativ kontroll over tjenesten, og det kan være vanskeligere å inkludere andre kommunale tjenester inn i et helhetlig forebyggende barnevern.

De interkommunale samarbeidene har en egen kostnadsdrivende effekt på barnevernsektoren fordi styrkingen av fagmiljøet fører til at man fanger opp langt flere saker enn man gjorde tidligere.

4.2.1 Statlig styring

Barnevernsektoren ble forsøkt styrket med frie midler i 2010. I KRDs budsjettproposisjon for 2010 (s. 14) sto det at:

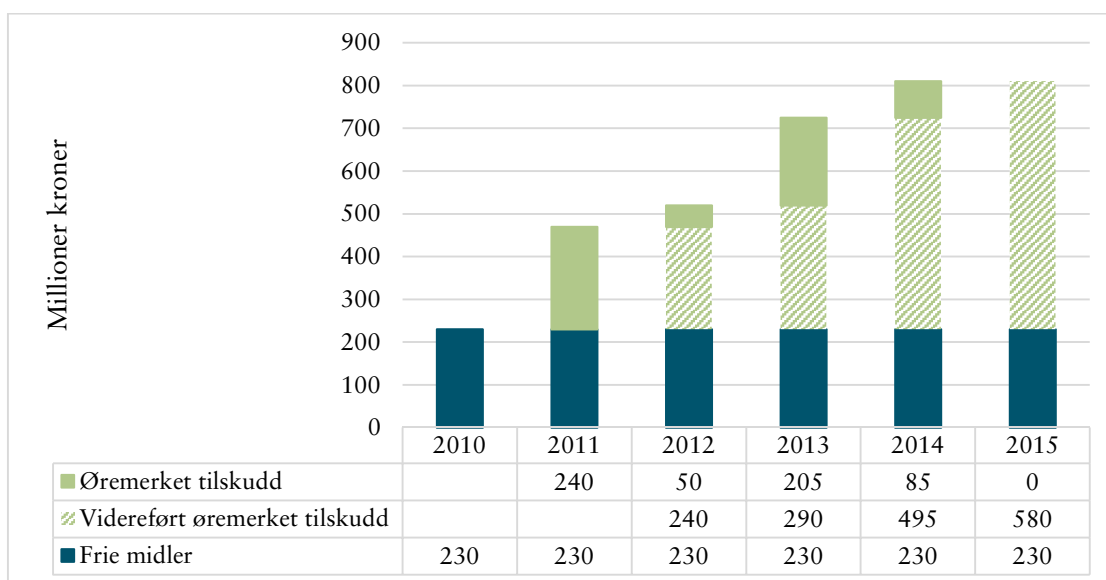
Veksten i de frie inntektene i 2010 legger til rette for en styrking av det kommunale barnevernet med 400 årsverk.

Det ble altså ikke presisert noe beløp, og heller ikke hva som var forventningen til den enkelte kommune. Kommunenes rapportering på barnevernsområdet halvveis inn i 2010 viste at kommunene hadde opprettet 110 nye stillinger og hadde planer om ytterligere 63 i løpet av året.

⁹ Sitat fra Barne- ungdoms- og familiedirektoratet:
https://www.bufdir.no/Barnevern/Om_barnevernet/Organisering_og_oppgaver/

Det ble da slått stort opp i media at dette var langt unna målet om 400 nye stillinger, noe som førte til at den videre satsingen ble finansiert med øremerkede midler fra og med 2011.

Figur 2 viser den samlede satsingen på stillinger i barnevernet som startet med frie midler, og ble fulgt opp av øremerkede tilskudd. Andre øremerkede midler er ikke inkludert. Vi har heller ikke lagt inn prisjustering. De øremerkede midlene vil nok dominere statistikken på barnevernsområdet. Delvis kan det også være vanskelig å skille effekten av føringene fra effekter av senere øremerkede midler ettersom eventuell opptrapping som følge av føringene neppe får en helårseffekt på utgiftene det første året.



Figur 2 Frie og øremerkede midler til stillinger i kommunalt barnevern

Oppgave- og finansieringsfordelingen mellom det kommunale og det statlige barnevernet er av stor økonomisk betydning for kommunene. Den statlige delen av barnevernet, BUF-etat, har ansvaret for å tilby institusjonsplasser og fosterhjem dersom kommunene ikke selv skaffer slike tilbud. Dette er til dels svært dyre tiltak, og kommunen betaler kun en egenandel. Denne egenandelen har blitt oppjustert i 2014 og 2015. De økte kostnadene har blitt kompensert gjennom rammetilskuddet, noe som betyr at kommuner med et stort behov for dyre tiltak, samtidig som behovet ikke fanges opp av kriteriene i inntektssystemet, kommer dårlig ut, mens andre kommer godt ut av omleggingen. Kommunene ble kompensert for økte egenandeler med 160 millioner kroner i økt rammetilskudd i 2014 og ca. 165 millioner i 2015.

4.3 Psykisk helse- og rusarbeid

I KMDs budsjettproposisjon for 2015 står det at

«Som varslet i kommuneproposisjonen for 2015 er 200 mill. kroner av veksten i kommunesektorens frie inntekter begrunnet med en satsing på kommunale tjenester til personer med rus- og/eller psykiske lidelser. Midlene foreslås særskilt fordelt til kommunene og fordeles likt ved en fordelingsnøkkel for rus og en for psykisk helse.»

I budsjettforhandlingene ble delen av midlene som gjelder rus, gjort øremerket slik at 100 millioner sto igjen til psykisk helse. I statsbudsjettet for 2016 var det ingen ytterligere satsing på psykisk helse. I stedet ble 400 millioner av veksten i frie inntekter begrunnet med satsing på rusarbeid. Denne satsingen er en del av ny opptrappingsplan for rusfeltet. I budsjettet for 2017 er det foreslått ytterligere 300 millioner til samme formål. I tillegg til disse frie midlene eksisterer det som omtalt i nærmere detalj i avsnitt 3.2 også øremerkede tilskuddsordninger innenfor området psykisk helse og rusarbeid.

Midlene til rusfeltet er nå en del av en opptrappingsplan for rusfeltet som skal løpe fra 2016 til 2020.¹⁰ Både innen psykisk helse og innen rusfeltet har det vært tidligere opptrappingsplaner, sist med opptrappingsplanen for psykisk helse i perioden 1998 til 2008 og opptrappingsplanen for rusfeltet fra 2007 til 2012. Mens tidligere opptrappingsplaner har blitt finansiert med øremerkede tilskudd, skal den nye opptrappingsplanen for rusfeltet hovedsakelig finansieres gjennom frie inntekter, jf. stortingsproposisjonen om opptrappingsplanen (s. 66):

Regjeringen legger til grunn at mål og tiltak rettet mot kommunene som hovedregel skal finansieres gjennom kommunenes frie inntekter. Dagens kommunale utgifter knyttet til rusfeltet dekkes i hovedsak gjennom inntektssystemet til kommunesektoren, og en videre satsing gjennom kommunenes frie inntekter bidrar til forenkling og forutsigbarhet for kommunene. Frie inntekter stimulerer også til effektiv ressursutnyttelse i tråd med lokale behov, slik at kommunene kan se sine velferdsoppgaver i sammenheng, herunder integrere det kommunale rusarbeidet i det ordinære tjenesteapparatet.

Denne finansieringsplanen er imidlertid avhengig av at kommunene følger opp satsingen (ibid.):

Dersom resultatrapporteringen viser manglende oppfølging i kommunene, vil regjeringen vurdere å ta i bruk sterkere virkemidler. Departementet vil gjennom etablerte rapporteringsordninger følge nøye med på utviklingen i sektoren, og på om kommunene følger opp regjeringens satsing med tiltak innenfor rusområdet.

Rapportering fra kommunene skjer blant annet gjennom rapporteringsskjema IS-24/8 til Helsedirektoratet. Innsamlingen gjennomføres og rapporteres av SINTEF (Ose og Kaspersen, 2016).

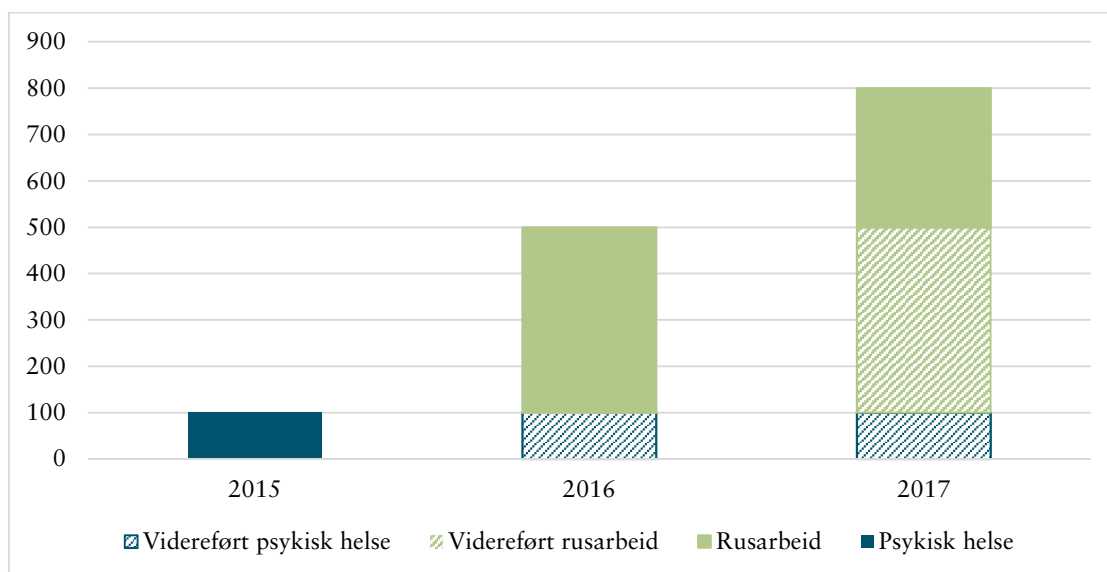
Dokumentasjon av tjenesteomfang er utfordrende for disse tjenestene fordi de er utpreget sektorovergrepene. Psykisk helse og rus er også i utgangspunktet to fagfelt, men problemområdene og behandling overlapper likevel i så stor grad at de to er organisert som én tjeneste i de fleste kommuner. Organiseringen kan likevel variere betydelig. I motsetning til de fleste andre kommunale tjenester er det brukergruppen og i mindre grad tjenestested eller innhold som definerer kommunalt psykisk helse- og rusarbeid. Stillinger som arbeider med denne problemstillingen, kan finnes innenfor ordinær kommunehelsetjeneste, pleie- og omsorgstjenesten,

¹⁰ Prop. 15 S (2015-2016), Helse- og omsorgsdepartementet

kommunale boliger, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, sosialtjenesten, sysselsettingstiltak og kultur- og fritidstiltak. KOSTRA inneholder riktignok en egen rapporteringsfunksjon for «Tilbud til personer med rusproblemer», men det vil naturlig nok være tvil om hvorvidt kommunene er samkjørte om denne rapporteringen. En vurdering av registrering av psykisk helsearbeid og rusarbeid i kommunene er gjort av SSB i 2013 (Vold og Abrahamsen, 2013). De skriver at funksjon 243 snarere gjenspeiler kommunens organisering av tjenestene mer enn faktisk ressursbruk overfor brukergruppen. Variasjonen i kostnader pr. innbygger ført på funksjon 243 er forholdsvis stor (variasjonskoeffisient lik 1,04).

4.3.1 Statlig styring

Figur 3 illustrerer de frie midlene med føringer til rus og psykisk helse: 100 millioner kroner til psykisk helse i 2015, 400 millioner kroner til rusarbeid i 2016 og 300 millioner kroner til rusarbeid i 2017. Satsingen på psykisk helse blir relativt liten, og det vil være en utfordring å skulle måle noen effekt av denne. Utfordringen med satsingen på rusarbeid er først og fremst at den er så fersk at det er lite data tilgjengelig. Vi er riktignok heldige i og med at SINTEF publiserte nye tall for årsverk innen kommunalt psykisk helse- og rusarbeid i desember 2016. Dermed har vi tall for årsverk som er samlet inn våren 2016. Likevel får vi altså med bare en liten del av satsingen i våre analyser.



Figur 3 Frie midler med føringer til psykisk helse- og rusarbeid

Gjennom de tidligere opptrappingsplanene har det vært betydelige øremerkede tilskuddspotter til dette tjenesteområdet, og disse er også delvis videreført.

Figur 4 viser at de øremerkede tilskuddene fortsatt er større enn de frie midlene med føringer til psykisk helse og rusarbeid.¹¹ Vi har også lagt inn i figuren innlemmingen av tilskudd etter at

¹¹ De øremerkede midlene som er inkludert i figuren, finnes under kapittel 765, post 60, 61 og 62 i statsbudsjettet (Fagproposisjonen fra Helse- og omsorgsdepartementet). Frem til 2015 lå disse midlene under kapittel 763, post 61 og kapittel 764, post 60.

opptrappingsplanen på rusfeltet ble avsluttet i 2013. Da ble det øremerkede tilskuddet redusert tilsvarende. Tilskuddet ble så økt igjen for 2014 i forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2013. For nærmere oversikt over detaljer vedrørende utviklingen av de øremerkede tilskuddsordningene på feltet, se avsnitt 3.2.

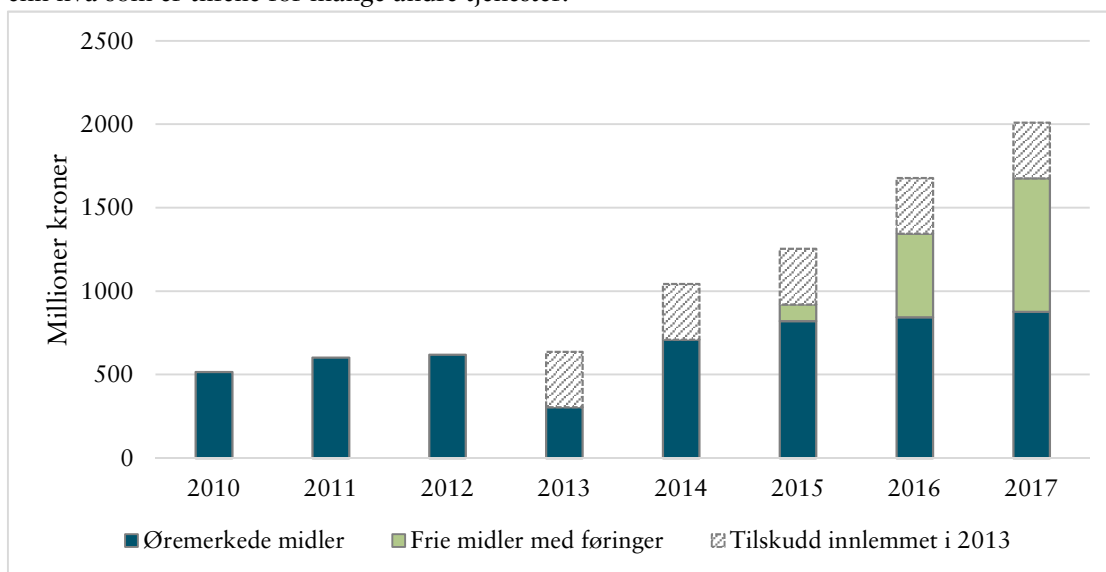
For en del kommuner kan det være en oppfatning at den opptrappingen som skjedde frem mot 2012, har vært tilstrekkelig til at tjenesten er på et rimelig nivå.

Da opptrappingsplanen var ferdig, så hadde vi et relativt høyt utgiftsnivå. (...) Vi hører i debatten nå: Kan det være at vi har for godt tjenestetilbud? De hører at rusmisbrukere flytter hit fordi det er så godt tilbud her.

Det kan også ha vært noe usikkerhet om de øremerkede midlene vil bli innlemmet, og at det dermed er mindre vilje til å bygge ut tjenesten ytterligere.

Leder for psykisk helse sier at Fylkesmannen har forventning om at de øremerka midlene skal legges inn som midler i ramma og fases ut. (...) Så vi har lagt inn penger til psykisk helse, men gjort det som en reduksjon av statstilskudd.

På den annen side ser det ut til at behovet for tjenestene øker. Mange av våre informanter nevner utfordringen med at spesialhelsetjenesten overfører pasientene til kommunene tidligere enn før, men det er nok også et poeng at behov og tilbud varierer mer når det gjelder psykisk helse og rus enn hva som er tilfelle for mange andre tjenester.



Figur 4 Frie midler og øremerkede midler til psykisk helse- og rusarbeid

4.4 Fylkeskommunene og fylkesvegene

Som del av forvaltningsreformen overtok fylkeskommunene fra 01.01.2010 ansvaret for betydelige deler av det tidligere riksvegnettet, som da ble omklassifisert fra riks- til fylkesveg. Følgende tabell viser omfordelingen av ansvar og hvor mange kilometer veg de ulike forvaltningsnivåene har ansvaret for før og etter reformen:

Tabell 6. Endringer i ansvar for vegnettet i forbindelse med forvaltningsreformen 2010. Kilde: Statens vegvesen (2011).

Før 2010	Stamveg 8.900 km	Øvrig riksveg 18.800 km	Fylkesveg 27.300 km	Kommunal veg 38.000 km
Etter 2010	Riksveg 10.500 km		Fylkesveg 44.500 km	Kommunal veg 38.000 km

I forbindelse med denne type oppgaveendringer for kommunesektoren blir det beregnet anslag på hvilket ekstra utgiftsbehov kommunesektoren blir påført av oppgaveendringen, slik at sektoren ikke skal bli økonomisk skadelidende av oppgaveendringen. Disse ekstra midlene ble fra 2010 til og med 2014 lagt inn i statsbudsjettet under «Saker med særskilt fordeling» i Tabell C i Grønt Hefte, Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1S (2009-2010), KR.D. Oppgaveendringene ble i 2010 beregnet til å utgjøre totalt 5,66 mrd. kroner i ekstra utgiftsbehov for fylkeskommunene. Dette totalbeløpet fordelte seg på fire utgiftsområder:

- Drift og vedlikehold av fylkesveger: 2,54 mrd. kr
- Investeringer fylkesveger: 1,75 mrd. kr
- Nye fylkesvegferjer: 1,34 mrd. kr
- Kompensasjon for NOx-avgift, fylkesvegferjer: 26,4 mill. kr

I tillegg til disse beregnede merutgiftene ble det bevilget en ekstra milliard som «Styrking frie inntekter» som bl.a. var begrunnet i behovet for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet på vegnettet fylkeskommunene overtok. Denne ekstra milliard ble videreført og realjustert og fortsatt tildelt med særskilt fordeling gjennom Tabell C-fk til og med 2014, og innlemmet i det ordinære rammetilskuddet fra og med 2015. I tillegg fikk fylkeskommunene en ytterligere økning på 400 mill. kr i ekstra rammetilskudd i 2012, også med begrunnelse i vedlikeholdsbehovet på fylkesvegene. Disse 400 millionene ble imidlertid ikke tildelt særskilt men lagt til det ordinære innbyggertilskuddet i rammetilskuddet.

Fra og med 2014 og til og med 2017-budsjettet har det så blitt tildelt ytterligere midler med særskilt fordeling under overskriften «Opprusting og fornying av fylkesvegnettet». Siden det er relativt lenge siden de første ekstra statlige bevilgningen til fylkesveger ble gitt i hhv. 2010 og 2012, er det midlene til Opprusting og fornying av fylkesvegnettet i årene 2014-2017 vi i hovedsak fokuserer på i dette prosjektet. Nedenfor viser vi de samlede bevilgningene fylkeskommunene har fått totalt og per fylke for alle årene denne ordningen har eksistert:

Tabell 7. Statens bevilgninger over statsbudsjett for 2014–2017 til Opprusting og fornying av fylkesvegnettet under Saker til særskilt fordeling i Vedleggstabell C-fk i Grønt Hefte. Tall i løpende priser i 1000 kr.¹²

	2014	2015	2016	2017
Hele landet	780 000	1 003 400	1 190 492	1 420 254
01 Østfold	17 520	22 538	26 403	31 901
02 Akershus	16 673	21 448	25 127	30 358
03 Oslo	2 873	3 696	4 330	5 231
04 Hedmark	26 988	34 718	40 672	49 141
05 Oppland	21 194	27 264	31 940	38 591
06 Buskerud	46 062	59 255	84 418	83 872
07 Vestfold	13 424	17 269	20 231	24 443
08 Telemark	42 530	54 711	64 094	77 440
09 Aust-Agder	21 054	27 084	31 729	38 336
10 Vest-Agder	36 030	46 349	54 298	65 604
11 Rogaland	34 194	43 988	51 532	62 262
12 Hordaland	91 416	117 598	137 767	166 453
14 Sogn og Fjordane	56 519	72 707	85 177	102 913
15 Møre og Romsdal	78 702	101 243	118 607	143 304
16 Sør-Trøndelag	33 205	42 715	50 041	60 461
17 Nord-Trøndelag	20 629	26 537	31 088	37 562
18 Nordland	110 634	142 321	166 730	201 447
19 Troms	82 658	106 332	124 569	150 507
20 Finnmark	27 695	35 627	41 737	50 428

Siden vi i denne delen av prosjektet fokuserer på fylkeskommunenes samferdselssektor, bør det også nevnes at fylkeskommunene har fått nye krav og økte utgiftsbehov vedrørende tunnelsikkerhet. Fra 2007 kom en ny tunnelsikkerhetsforskrift for riksvegene, og denne ble fra 2014 utvidet til også å gjelde fylkesvegene. Fra og med 2015 har det dermed også blitt gitt ekstra bevilgninger til fylkeskommunene med særskilt fordeling i Tabell C-fk i en ny kolonne med overskriften «Kompensasjon forskrift om tunnelsikkerhet». De samlede beløpene til fylkeskommunene til dette formålet var 272 mill. kr i 2015, 279 mill. i 2016 og 286 mill. i 2017. Som vi vil se av omtalene av flere av fylkeskommunenes budsjettdokumenter nedenfor, ser det ut til at en del fylker foreløpig ligger på etterskudd når det gjelder investeringer for å tilfredsstille nye sikkerhetskrav i tunneler. Det kan således bli større samlet framtidig utgiftsbehov til samferdsel og dermed enda vanskeligere enn hittil å få prioritert nok midler til ordinær opprusting og vedlikehold av fylkesvegnettet.

¹² Tallene for 2014 og 2016 er korrigerert etter Stortingets budsjettbehandling slik at tallene avviker fra opprinnelig framlagt Grønt Hefte. I 2014 var det foreslått 500 millioner, men dette ble økt til 780 millioner. I 2016 ble det foreslått en økning fra 2015 på 200 millioner, men dette ble nedjustert til 160 millioner.

4.5 Andre relevante statlige satsinger

De kommunale og fylkeskommunale områdene som er omtalt ovenfor, er de vi fokuserer på i dette prosjektet. Disse områdene har det til felles at de har blitt nevnt spesifikt som begrunnelser for hvorfor kommunene og fylkeskommunene har fått tilført realvekst i frie inntekter i de siste årenes statsbudsjettokumenter.

Det kan imidlertid diskuteres i hvilken grad de statlige satsingene på tjenesteområdene nevnt i avsnittene ovenfor representerer noe nytt i statens virkemiddelbruk overfor kommunesektoren.

Lignende statlige formuleringer har vært brukt også tidligere, eksempelvis kan vi vise til KRDs Prop. 1 S (2009-2010), avsnitt 1.2.3 om rammeoverføringer til kommunesektoren (s. 14 og 15). Det nevnes der at 230 mill. av veksten i de frie inntektene er «begrunnet med en styrking av det forebyggende helsearbeidet i kommunene i tilknytning til samhandlingsreformen». Prinsipielt sett framstår dette som samme type ordning som de øvrige vi studerer i dette prosjektet.

Hvis vi går ytterligere to år tilbake i tid til KRDs Prop 1 S (2007-2008), uttaler regjeringen der følgende (s. 15): «Veksten i frie inntekter legger forholdene til rette for at kommunene kan etablere 2000 nye årsverk i eldreomsorgen i 2008.» Dette representerer en noe annerledes form for statlig styringssignal, siden målet ikke er definert ved et kronebeløp men som ressursinnsats i form av flere årsverk i eldreomsorgen. Målet om flere årsverk i eldreomsorgen er for øvrig nevnt også i andre budsjettproposisjoner, siden dette inngikk som del av en flerårig målsetning om å øke antall årsverk i eldreomsorgen med totalt 10 000 årsverk målt fra nivået i 2004 innen 2009.

I statsbudsjettene for 2015 og 2016 ble det også nevnt at henholdsvis 333 og 400 millioner kroner av veksten i frie midler var tiltenkt mer fleksibelt opptak i barnehagene. Denne formuleringen skiller seg litt fra de øvrige ved at de dekker kostnadene ved en kommende endring i regelverket for rett til barnehageplass. Dermed står kommunene kun midlertidig fritt til å overse føringene.

Poenget er uansett at de statlige satsingene som i de siste årenes budsjettproposisjoner har blitt særskilt nevnt av staten, kanskje ikke representerer noe prinsipielt nytt. Det som likevel kan sees på som noe nytt, er det noe mer systematiske preget dette synes å ha fått de siste årene. I hvert statsbudsjett fra og med 2014-budsjettet til og med 2017-budsjettet finnes akkurat samme type formuleringer om hva veksten i de frie inntektene legger til rette for av bedre kommunale tjenester, og antall formål har økt over tid. Til sammen kan kanskje dette sees på som en noe ny form for statlig markering overfor kommunesektoren sammenlignet med tidligere praksis.

I statsbudsjettet for 2017 ligger det inne en satsing, med 100 millioner kroner, rettet mot habilitering og rehabilitering. Satsingen passer inn i mønsteret av de øvrige satsingene vi fokuserer på i dette prosjektet. Vi har i noen grad inkludert denne satsingen i våre samtaler med kommunene. Det kan også nevnes at det opprinnelig ble foreslått enda en ny statlig satsing i 2017 i form av 150 mill. kr i ekstra frie midler til satsing på tidlig innsats i skolen. Dette ble imidlertid omgjort til øremerket tilskudd i forbindelse med budsjettforhandlingene høsten 2016.

5. Intervjuer - primærkommuner

5.1 Metode – om undersøkelsesopplegget

Som en del av datainnsamlingen i dette prosjektet har vi gjennomført en rekke intervjuer med relevante aktører i kommunene. Siden registerdataene i KOSTRA og de fleste andre relevante kilder ikke er oppdatert lenger frem enn til 2015, er det nødvendig å hente mer oppdatert informasjon. Det kompliserte i problemstillingene tilsier også at vi bør bruke flere datakilder. I tillegg til å studere *om* kommunene følger føringene, er det også av interesse å vite noe om *hvorfor*.

Det kvalitative undersøkelsesopplegget hadde som formål å:

- supplere de rent kvantitative analysene med en alternativ kartlegging av i hvilken grad kommunene følger føringene eller ikke.
- supplere med mer oppdatert informasjon.
- gi forskergruppen bedre kunnskapsgrunnlag for tolking av de kvantitative analysene.

Intervjuene ble gjennomført både som fysiske besøk i fire casekommuner og ved hjelp av en telefonundersøkelse og en kortere elektronisk spørreundersøkelse. Datainnsamlingen skjedde i perioden medio september til ultimo desember 2016. Når det gjelder undersøkelser i fylkeskommunene, omtales dette nærmere i kapittel 6.

I besøksrundene i case-kommunene gjennomførte vi intervjuer med rådmann, økonomisjef, politikere og enhetsledere. Dette ga oss mulighet til å få et godt innblikk i selve budsjettprosessen generelt, og hvordan kommunene forholdt seg til frie inntekter med føringene innen de ulike tjenesteområdene spesielt. Videre var det også sentralt å innhente informasjon fra både rådmann, økonomisjef og enhetsleder. Ved å gjennomføre intervju med flere ulike aktører i kommunene, fikk vi mulighet til å få ulike synspunkt belyst. Vi fikk slik sett innhentet både overordnet og detaljert informasjon. Dette belyser også utfordringen med kun å snakke med én representant for kommunen, slik vi gjorde i telefonintervjuene. Vi snakket da gjerne med rådmann eller økonomisjef. Disse har svært god informasjon om overordnede forhold, og er de eneste som kan svare på spørsmål om flere sektorer. Samtidig er det mange detaljer vedrørende konkrete tjenesteområder som disse ofte ikke vil kunne svare på.

Intervjuene i case-kommunene tok utgangspunkt i en intervjuguide, men var fleksible med tanke på at noen temaer var mer eller mindre relevant for den enkelte kommune. Sentrale tema for intervjuene i kommunene var:

- Er statlige signaler eller føringene på frie midler et tema i budsjettprosessen?
- Er midlene brukt i henhold til føringene?
- Hvorfor er midlene eventuelt ikke brukt i henhold til føringene?
- Ville midlene vært prioritert annerledes uten statlige signaler/føringene?

For å supplere funn fra case-kommunene gjennomførte vi også 18 intervjuer per telefon med enten rådmann eller økonomisjef. Intervjuene hadde en tidsramme på om lag 30 minutter per intervju. Svarene ble registrert elektronisk i SurveyXact slik at vi hadde mulighet for fleksibel og enkel oppsummering når datainnsamlingen var ferdig. Kompleksiteten i det vi har undersøkt, talte for at

det var nødvendig å gjennomføre en oppringing til kommunene, fremfor en ren elektronisk spørreundersøkelse. Vi har tidligere erfart at dette kan resultere i lav svarprosent, skjeve utvalg og upresise svar, særlig når temaet er komplisert. Lav svarprosent ble også en utfordring for telefonundersøkelsen. Vi hadde som utgangspunkt en plan om å intervju om lag 50 kommuner i telefonundersøkelsen, men det viste seg å være vanskelig å oppnå et tilfredsstillende antall respondenter ettersom gjennomføringsperioden for intervjuene i stor grad var lagt til den mest intensive perioden for kommunenes budsjettarbeid. På grunn av dette valgte vi også å sende ut en kortfattet, elektronisk spørreundersøkelse til 100 kommuner mot slutten av prosjektperioden. Siden vi allerede hadde gjennomført en rekke intervjuer, hadde vi et bedre utgangspunkt for å lage en spørreundersøkelse med presise spørsmål. I alt var det 27 kommuner som besvarte den elektroniske undersøkelsen etter to purringer. Av de totalt 100 epostadressene i utvalget, var det 33 som ikke kunne leveres til mottakeren på grunn av spam-filter, slik at det reelle antallet respondenter var 67. Det gir en svarprosent på 40%.

Tabell 8 Deskriptiv statistikk av kommunene som ble intervjuet/svarte på undersøkelsene

	Telefonintervju*	Survey	Alle	Landet
Innbyggertall:				
Gjennomsnitt	13 647	13 793	13727	12 070
Minimum	945	1 020	945	206
Maksimum	88 447	122 348	122 348	647 676
Korrigerte frie inntekter:				
Gjennomsnitt	110	106	108	100
Minimum	94	92	92	90
Maksimum	272	131	272	272
Ordfører:				
AP (andel)	59%	37	47	47 %
H	14 %	33	25	18 %
SP	18 %	18	18	24 %
Andre	9 %	12	10	11 %
Region:				
Øst	23 %	26 %	24 %	29 %
Sør	41 %	11 %	24 %	17 %
Vest	18 %	33 %	27 %	22 %
Midt	9 %	11 %	10 %	11 %
Nord	9 %	19 %	14 %	20 %

*Inkludert de fire casekommunene

Utvalget av kommuner til telefon/e-postundersøkelsene var tilfeldig trukket med stratifisering slik at utvalget bestod av ulike kommuner, både når det gjelder geografisk plassering og innbyggertall og inntektsnivå. Den lave svarprosenten åpner likevel for en betydelig selvseleksjon. Vårt inntrykk fra intervjuene er likevel at dette ikke har vært noe problem. Vi har snakket med kommuner med både ulike økonomiske og organisatoriske utgangspunkt og kommuner med svært ulik tilnærming til de statlige føringene. Dette var også hovedmålet med stratifiseringen, at vi skulle dekke ulike

typer kommuner. Statistisk representativitet er også å foretrekke, men ikke nødvendigvis avgjørende for nytten av intervjuene. Uansett ser vi at den beskrivende statistikken knyttet til respondentene (Tabell 8) ikke tyder på et utvalg med åpenbare skjevheter. De fire kommunene som vi fysisk besøkte, er inkludert under gruppen «Telefonintervju». Gjennom de ulike formene for intervju og spørreundersøkelser, innhentet vi informasjon fra totalt 49 kommuner.

Telefonintervjuene hadde en mer spørreundersøkelsespreget tilnærming enn intervjuene i casekommunene, men ga likevel respondentene mulighet til å utdype sine svar gjennom mer åpne spørsmål og kommentarer som ble notert ned. Vi var ikke bundet av et strikt spørreskjemaformat, men hadde et fleksibelt opplegg dersom respondentene ønsket å tilføye utfyllende informasjon. I tillegg inkluderte vi også en del påstander som respondentene ble bedt om å ta stilling til ut fra en skala fra 1 til 6 hvor 1= helt uenig, og 6= helt enig.

Den elektroniske spørreundersøkelsen bestod av seks spørsmål som helt konkret gikk på frie inntekter med føringer. Det var også mulig i denne undersøkelsen å komme med kommentarer på hvert av spørsmålene. En slik tilnærming gir i begrenset grad muligheter for diskusjon og refleksjon rundt temaet, men det er likevel et godt supplement til de øvrige intervjuene. Erfaringene fra intervjuene bidro også til at det var lettere å lage konkrete og relevante spørsmål. Kombinasjonen av intervjuer, telefonintervjuer og spørreundersøkelsen gjorde at vi samlet sett fikk innhentet informasjon fra om lag det antall kommuner vi hadde som mål.

5.2 Resultater

I dette delkapitlet vil vi foreta en gjennomgang av sentrale funn fra de ulike intervjuformene som beskrevet innledningsvis. Resultatene presenteres grafisk der hvor dette er mulig. Vi inkluderer en del sitater fra kommunene for å synliggjøre variasjonen av meninger og synspunkter.

Intervjuene har vist oss at det er delte oppfatninger om føringer på frie inntekter. Denne variasjonen er så tydelig og påfallende at dette må anses som en sentral konklusjon. Enkelte kommuner er tydelige på at de statlige føringene er noe de prøver å følge så langt det er mulig:

«I utgangspunktet er målet å få lagt inn krone for krone det vi beregner som vår andel. Hvis området allerede er godt utbygd, blir evt. overskytende midler fra føringene lagt inn i sektoren i et beslektet område, så godt det lar seg gjøre.»

Andre kommuner viser en tydelig skepsis til virkemiddelet og er opptatt av at de frie midlene skal være frie.

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

Mellom disse ytterpunktene finner vi kommuner som i varierende grad forholder seg til føringene. For disse kommunene er det faktorer som økonomisk handlingsrom og det eksisterende tjenestenivået, som avgjør om føringene får gjennomslag.

Om behovet for satsingene: «For disse tre områdene (helsestasjon, barnevern og rus og psykisk helse) har de truffet bra, men hadde det vært på andre områder som ikke hadde truffet like bra, hadde jeg vært veldig mye mer negativ.»

«Vi har reduksjon i rammetilskudd. Det er snakk om hvor man skal kutte, ikke hvor man skal satse.»

5.2.1 Hvem er kommunen?

I avsnitt 2.4.2 diskuterte vi hvordan føringene kunne få reell prioriteringseffekt i kommunene og pekte på at føringenes primære effekt var å gi ekstra tyngde til de aktuelle sektorinteressenes argumenter, enten dette var sektoradministrasjon i kommunen, politikere eller interesseorganisasjoner. Dette bekreftes også delvis av kommunene vi har intervjuet: på en skala fra 1–6 hvor 6 er helt enig, gir de en gjennomsnittscore på 4,27 på påstanden om at de statlige føringene har gitt sektorinteressene sterkere forhandlingsposisjon i budsjettprosessen. Det er derfor viktig å få avklart i hvilken grad disse aktørene kommer til orde, og hvem det er som avgjør om kommunen følger opp føringene eller ikke.

Når vi omtaler kommunen som en samlet enhet, er det i hovedsak sentraladministrasjonen ved rådmann eller økonomisjef vi refererer til. Et hovedinntrykk fra intervjuene er at i de aller fleste kommuner er det disse aktørene som er avgjørende for om føringene følges eller ikke. Sektorledere og virksomhetsleder er – lite overraskende – nærmest uten unntak positive til statlige føringar som bidrar til å styrke det området de selv styrer. I de fleste tilfeller ville de foretrukket øremerking ettersom dette gir en enda sterkere prioriteringseffekt. Svar fra kommunene viser at det primært er sektor-/tjenesteledere og lokalpolitikere som arbeider aktivt for å følge føringene. Likevel er det ikke mer enn rundt halvparten av kommunene som oppgir at disse er aktive, jf. Figur 18 og Figur 20.

Politikerne er de som formelt sett skal gjøre prioriteringene. Politikerne vedtar budsjettet og har i prinsippet all mulighet til å komme med innspill til administrasjonens budsjettforslag eller å omgjøre det forslaget som legges frem. I noen tilfeller gjør de også dette, men hovedinntrykket er at det for mange kommuner er utfordrende å leve opp til dette ideelle bildet av et lokaldemokrati. Det kreves enormt mye arbeid fra politikere å sette seg inn i alle deler av kommunens virksomhet og å danne seg en velfundert oppfatning av hvordan ressursene bør prioriteres. Det politiske arbeidet må for de aller fleste kommunepolitikere gjøres på fritiden, og engasjementet begrenser seg gjerne til det som lett kan knyttes opp mot partipolitiske prinsipper, eller det man selv har personlig erfaring med. Når det politiske nivået ikke tar i bruk den makten de har, er det administrasjonen som overtar de prioriterende avgjørelsene.

Administrasjonen har ikke nødvendigvis et ønske om å ta oppgaven med å gjøre de politiske prioriteringene. Enkelte rådmenn vi har snakket med, ønsker å involvere politikere mer, og de ønsker å involvere dem på et tidligere tidspunkt i budsjettprosessen. Ved å få politikere involvert i spørsmål om prioriteringer før administrasjonen legger frem budsjettforslag, kan rent prioriterende avgjørelser flyttes over til det politiske nivået, hvor de i større grad hører hjemme. Administrasjonen kan gjøre dette lettere for politikere ved å synliggjøre hva som er prioriterings spørsmål og hva som er det relevante faktagrunnlaget.

Men når administrasjonen først har vært nødt til å gjøre prioriteringene i sitt budsjettforslag, kan det se ut til at det er fristende å «lukke debatten» ved å formulere et budsjettforslag som ikke legger opp til diskusjoner. Våre gjennomganger av kommunenes budsjettdokumenter viser at disse i liten grad diskuterer de nasjonale føringene med mindre man viser til at de er fulgt. I noen tilfeller gir også administrasjonen inntrykk av at føringene er fulgt i større grad enn de egentlig er. Administrasjonen styrer i stor grad informasjonen som politikere forholder seg til, og når man presenterer et helhetlig budsjett hvor ingenting kan økes uten at noe annet reduseres, kan det være fristende å unngå store omdisponeringer. I kommuner hvor politikere kommer sent inn i budsjettprosessen, er det dermed fare for at informasjonen om føringene stopper opp i sentraladministrasjonen.

Fra intervjuene har vi også eksempler på at sentraladministrasjonen er strategiske når det gjelder informasjonen som formidles til tjenestelederne. Tjenestelederne evner i ulik grad å skaffe seg full oversikt over alle signaler og øremerkede tilskudd fra staten, og hvordan disse utvikler seg over tid. Mange baserer seg i stor grad på budsjettrelevant informasjon fra sentraladministrasjonen. Rådmannen har dermed mulighet til å påvirke hvor synlige og tydelige de statlige føringene skal være. Men det finnes også tjenesteledere som har et klart fokus på å orientere seg i de signalene som kommer utenfra, og fra intervjuene har vi blitt presentert for eksempler hvor skifte av tjenesteledere har bidratt til at føringene har kommet på bordet i budsjettdebatten.

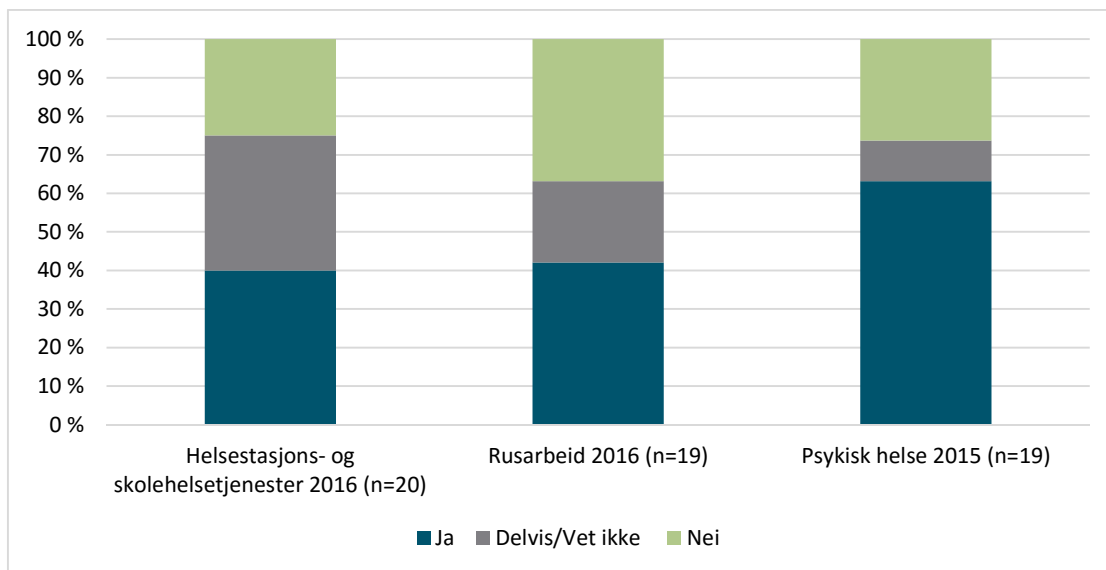
Vi finner altså at sentraladministrasjonen, representert ved rådmannen, i mange tilfeller er avgjørende for om de statlige føringene blir fulgt opp. Sektorinteresser i administrasjonen eller blant politikere har absolutt mulighet til å støtte opp under statlige føring, men dette krever et engasjement som er personavhengig. Uten et slikt engasjement vil informasjonen fra rådmannsnivå styre mye av debatten. Kommunale prioriteringer dannes i et samspill mellom ulike aktører, men rådmannen tar kontrollen om ikke andre gjør det. Og om rådmannen ikke tar kontrollen, må noen andre gjøre det:

«Den forrige rådmannen involverte seg lite i budsjettprosessen. Det medførte at økonomisjefen satte opp budsjettet, og økonomisjefen la inn alle føring, slik de kom fra staten.»

5.2.2 Hvor mange følger opp?

Vi har spurt kommunene vi har intervjuet, om de følger opp de ulike satsingene. Svarene vi viser her, gjelder budsjettet for 2016 og budsjettet for 2017. I tillegg har vi med satsingen på psykisk helse i 2015 som var eneste året med føring rett mot denne tjenesten. Kommunene har enten svart Ja, Nei eller Delvis på spørsmålet. Et svar i kategorien Delvis kan både gjenspeile at man har styrket med deler av beløpet, eller at man har brukt midlene på tilgrensende tjenester. Resultatene er basert på et forholdsvis lite antall svar, og må derfor ikke anses som en fullverdig representativ kartlegging av hele kommunesektoren. Svarene gir likevel en indikasjon på den generelle oppfølgingen blant kommunene.

Figur 5 viser at om lag 40 % av kommunene fulgte opp føringene på helsestasjons- og skolehelsetjenester i 2016, og like mange fulgte opp satsingen på rusarbeid samme år. En ganske stor andel av kommunene svarer at de delvis fulgte føringene. For satsingen på psykisk helse i 2015 var andelen som fulgte opp, 60 %, mens de som ikke styrket tjenesten i det hele tatt, er ca. 28 %. Denne satsingen var på kun 100 mill. kroner totalt.

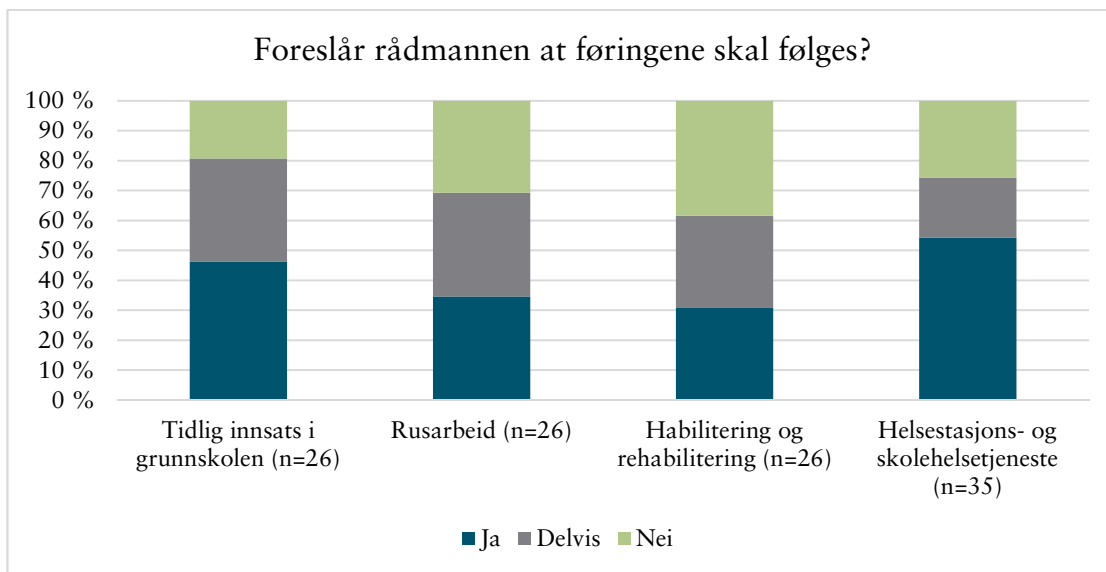


Figur 5 Har kommunen fulgt de statlige føringene?

I e-postundersøkelsen, som ble sendt ut mot slutten av prosjektperioden, stilte vi spørsmål om oppfølgingen av satsingene i 2017. Svarfordelingen er vist i Figur 6. Fordelingen er ikke ulik det vi ser i Figur 5. Merk at det er ulike kommuner som svarer i de to undersøkelsene. Oppfølgingen er størst når det gjelder tidlig innsats i grunnskolen og helsestasjons- og skolehelsetjeneste.

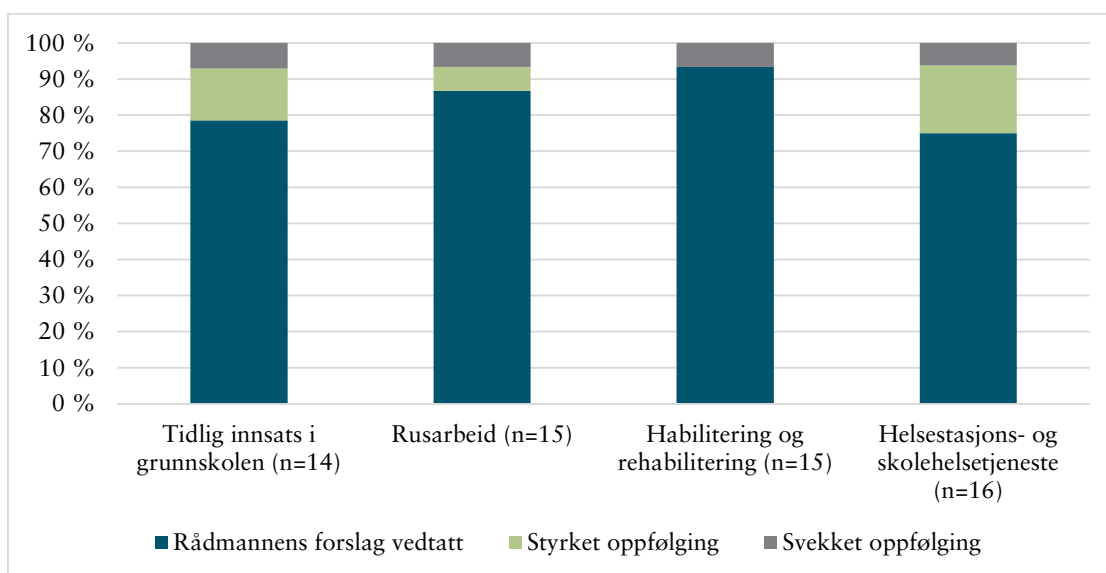
Det kan være at erfaringen fra 2016 styrker viljen til å følge føringene for helsestasjons- og skolehelsetjenester. Vi tenker da på det øremerkede tilskuddet fra Helsedirektoratet som betinger kommunal bruk av frie midler. I opprinnelig budsjettforslag for 2017 var dette tilskuddet kun videreført og ikke styrket, men med økningen som ble gitt i budsjettforhandlingene, kan det være interessant for kommunene å følge føringene på frie midler i 2017-budsjettet. Føringene i 2017 krever uansett ikke store omprioriteringer ettersom satsingen gjennom frie midler kun er 50 millioner kroner nasjonalt. Det er færre enn en tredjedel av kommunene som får mer enn 100 000 kroners nominell økning i tabell C fra 2016 til 2017.

Generelt er det en ganske stor andel av kommunene som svarer at de delvis følger føringene. Med tanke på diskusjonen i avsnitt 2.4.1, er dette kanskje ikke overraskende. Det er ikke åpenbart hvordan man kan definere det å følge føringene.



Figur 6 Foreslås det i rådmannens budsjettforslag at de statlige føringene følges i 2017? (N=26)¹³

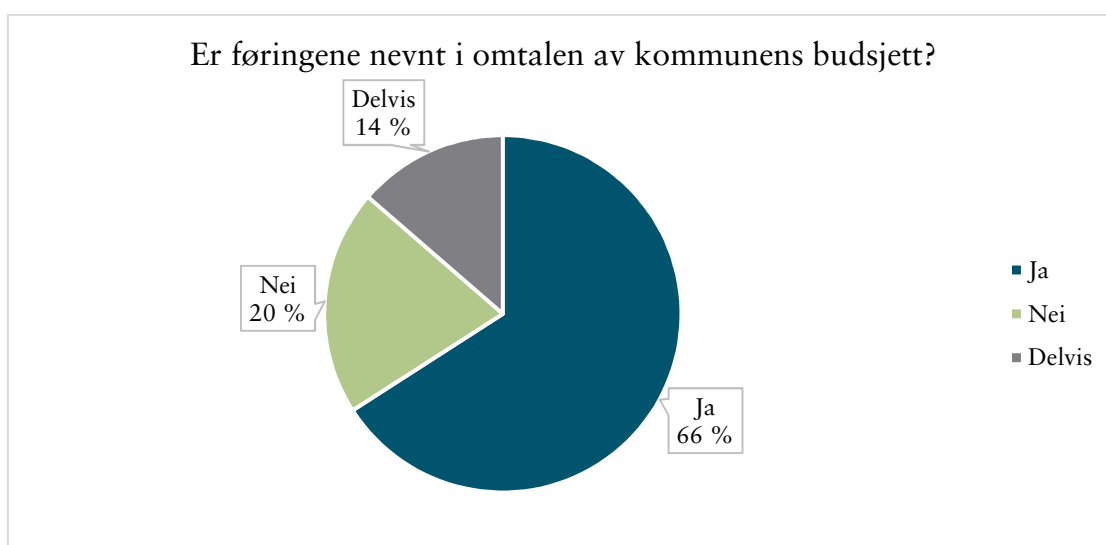
Svarene i Figur 6 forholder seg til rådmannens forslag. Vi har også spurt om kommunestyret har vedtatt å følge dette forslaget eller om de har endret på budsjettet for noen av de relevante tjenestene. Svarfordelingen er vist i Figur 7. Ikke alle kommunene hadde gjort budsjettvedtaket på det tidspunktet skjemaet ble fylt ut, og antall svar er dermed lavt. Vi ser at i mellom 75 % og 95 % av tilfellene ble rådmannens forslag vedtatt. Det er eksempler både på at politikerne styrket oppfølgingen, og at de svekket oppfølgingen av de statlige føringene.



Figur 7 Følger politikerne rådmannens forslag til oppfølging av statlige føring i budsjettet for 2017?

¹³ Vi har ytterligere 19 observasjoner knyttet til dette spørsmålet, men i en versjon hvor kategorien «Delvis» ikke var inkludert. Andelen Ja var da 74 %, og andelen nei var 26 %. Dette samsvarer godt med observasjonene i Figur 6 dersom vi antar at de som har svart «Delvis» ville svare «Ja» om «Delvis» ikke var et alternativ.

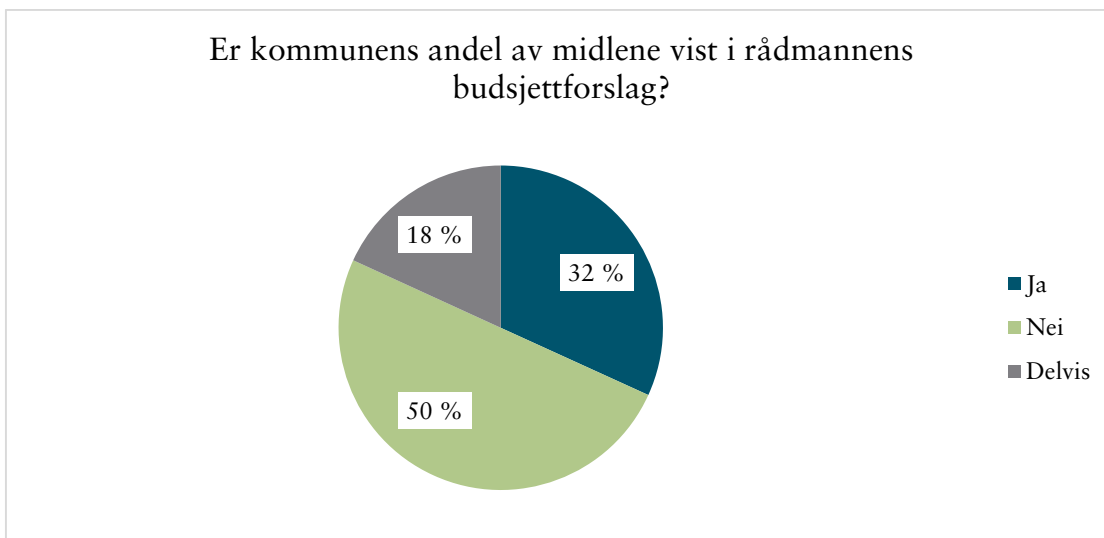
Som vi diskuterte i avsnitt 5.2.1, er det også en forutsetning for å få en åpen politisk vurdering av de statlige føringene at føringene synliggjøres. Det er i så fall naturlig at dette gjøres i kommunens budsjettokument. Kommunene har normalt en omtale av statsbudsjettet i innledningen av budsjettokumentet. Her omtaler de aller fleste også de statlige føringene. Vårt inntrykk etter å ha lest en del slike dokumenter, er at langt færre omtaler føringene når det kommer til presentasjonen av egne budsjettprioriteringer. Dermed relateres ikke kommunens egne prioriteringer til de statlige føringene. Men, ifølge kommunene selv, er de statlige føringene ofte nevnt i tilknytning til kommunens eget budsjett, jf. Figur 8. 66 % av kommunene svarer ja på at de omtaler de statlige føringene i omtalen av kommunens budsjett, og ytterligere 14 % svarer at de delvis gjør dette. Til sammenligning er det 73 % av kommunene som oppgir at de omtaler føringene i presentasjonen av statsbudsjettet.



Figur 8 Er de statlige føringen nevnt i omtalen av kommunens budsjett? Svarfordeling fra telefon- og e-postundersøkelse (n=44)

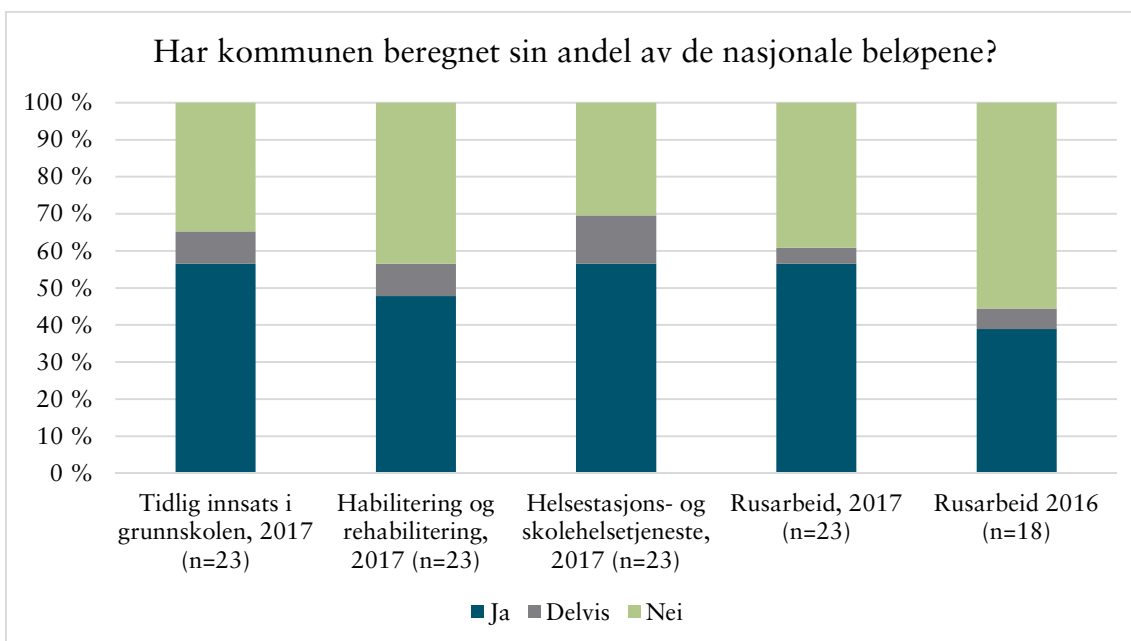
Det er likevel et poeng om kommunene nevner føringene eller om de konkret knytter disponeringer til disse føringene. Vi vil tro at kommunene i så fall bør gi et anslag på hvor mye satsingen utgjør for sitt budsjett. I Figur 9 fremkommer det at halvparten av kommunene presenterer kommunens andel av de statlige midlene i budsjettokumentet. Ytterligere 18 % gir delvis en slik informasjon, mens 32 % ikke viser kommunens andel. Figur 8 er basert på både telefonintervjuene og på e-postundersøkelsen. For spørsmålet i Figur 9 har vi ikke noe presist datagrunnlag fra telefonintervjuene, og svarfordelingen er kun hentet fra epostundersøkelsen.

Svarfordelingen i Figur 9 rimer bedre med vårt inntrykk, nemlig at mange kommuner lar være å fokusere på de nasjonale føringene i omtalen av egne prioriteringer.



Figur 9 Er kommunens andel av midlene vist i rådmannens budsjettforslag? Svarfordeling fra e-postundersøkelse (n = 22)

Figur 10 viser om kommunene har beregnet sin andel av de beløpene som følger de statlige satsingene i 2017. Satsingen på rusarbeid i 2016 er også inkludert. Vi ser at omkring 30–40 % av kommunene har ikke regnet seg fram til sin andel av den nasjonale satsingen.¹⁴ Intensjonen bak føringene er ikke nødvendigvis at den enkelte kommune skal øke budsjettet med nøyaktig det beløpet som kommer med føringene. Likevel; hvis kommunen har noen interesse av å følge føringene, vil det være naturlig at man finner ut omtrent hva satsingen utgjør for sin kommune.



Figur 10 Har kommunen beregnet sin andel av de nasjonale beløpene? Svarfordeling fra e-postundersøkelse

¹⁴ Kategorien «Delvis» burde nok vært formulert annerledes fra vår side, men vi antar at de som har valgt å svare med denne kategorien har gjort en anslagsvis beregning.

I de fleste tilfeller har kommunene enten beregnet beløpet for alle sektorer, eller de har ikke beregnet beløpet for noen av sektorene. De minste kommunene innser gjerne i utgangspunktet at satsingen ikke utgjør store beløp.

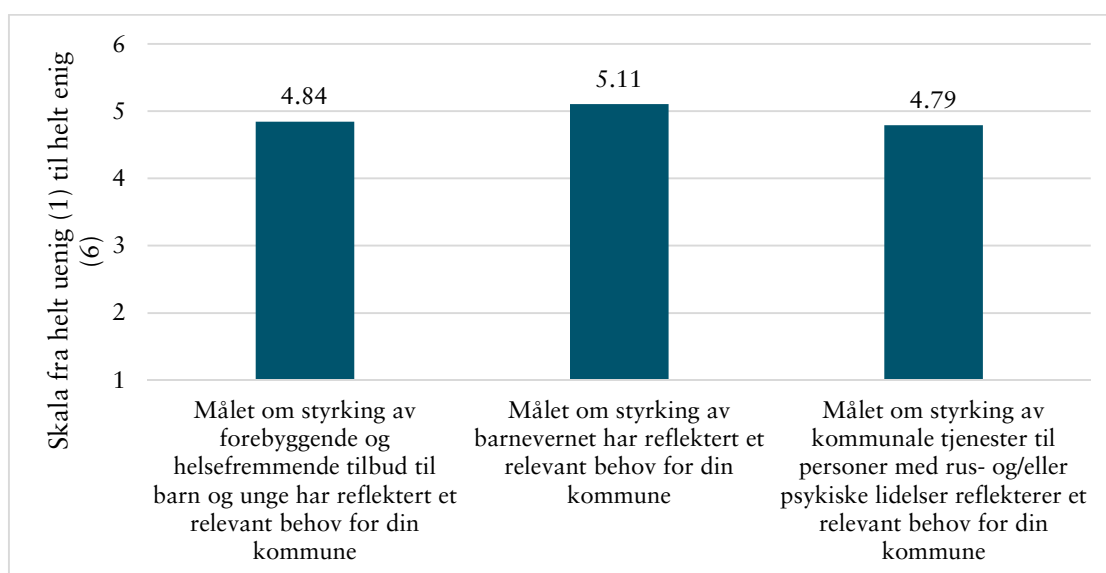
Vi har også sett på kombinasjon av svar om hvorvidt kommunene følger føringene, og om de har beregnet sin andel. I 22 % av tilfellene hvor en kommune oppgir å følge føringene til en sektor, så oppgir kommunen samtidig ikke å ha beregnet sin andel av det nasjonale beløpet. I tillegg har 5 % kun delvis beregnet beløpet. Av de som oppgir at de delvis følger føringene, har 47 % ikke beregnet hvor stort beløpet er, og 19 % har kun delvis beregnet beløpet. Av de som ikke følger føringene, har 57 % beregnet beløpet mens 43 % oppgir å ikke ha beregnet beløpet.

Vår tolkning av disse svarene er at kommunene har ulik oppfatning av hva som ligger i å følge føringene. En del kommuner tenker nok ganske konkret at man følger føringene om man legger inn en økning av budsjettet tilsvarende det beløpet man er tildelt gjennom frie inntekter, eller mer. Men det finnes tydeligvis også kommuner som ikke legger så mye vekt på det spesifikke beløpet, men som likevel opplyser at de følger føringene.

5.2.3 Argumenter mot å følge føringene

Mellom ytterpunktene av sterk lojalitet og direkte motstand mot statlige føring, finner vi mange kommuner hvor føringene inngår som en av mange faktorer i budsjettprosessen. Selv om intervjuene i stor grad peker mot at engasjement og holdninger til statlige føring blant sentrale personer i kommunene er med på å avgjøre om føringene følges eller ikke, så tas ikke avgjørelsene uavhengig av de økonomiske og tjenestefaglige realitetene i kommunen.

Mange av informantene er betinget positive til føring på frie midler. De sier at føringene blir tatt på alvor, og de bidrar til at man tar en ekstra vurdering av kommunens eget tjenestnivå i den aktuelle sektoren. Stort sett oppfatter kommunene at staten har gitt føring på tjenester som har behov for å bli prioritert. Dette illustreres i Figur 11.



Figur 11 Behov for å styrke tjenesten, gjennomsnitt, resultater fra telefonintervju. 1= helt uenig, og 6= helt enig

Samtidig kan det være mange grunner til at man likevel ikke prioriterer en styrking. Vi har gått gjennom intervjumaterialet (og epostsvarene), og anslått hvor stor andel av kommunene som nevner de ulike argumentene for ikke å følge føringene. Argumentene har ikke nødvendigvis fått avgjørende gjennomslag i de faktiske prioriteringene, men gjenspeiler hva som anses som aktuelle grunner til ikke å følge føringene.

Manglende økonomisk handlingsrom

22 % av kommunene oppgir dette som grunn til ikke å følge en eller flere føring

Selv om staten gir føring på vekst i frie inntekter, er det ikke alle kommuner som får økt handlingsrom. I kommuner hvor man i utgangspunktet må kutte i tjenestene for å få budsjettet til å gå opp, vil prioritering av enkelte tjenester innebære enda sterkere kutt andre steder i budsjettet. Både administrasjon og politikere kan da velge å overse føringene. Dette er en mulighet de ikke ville hatt om satsingen var øremerket.

For å belyse dette med et sitat, uttrykker en respondent at det er:

«lite av det i år (oppfølging av statlige føring), varierer litt, veldig utfordring på økonomi, lite som blir fulgt opp direkte». Videre sier en annen kommune at «som ROBEK kommune, er statlige føring vanskelig å få gjennomført, vi har nok med å få balanse»

Allerede godt utbygd tjeneste

33 % av kommunene oppgir dette som grunn til ikke å følge en eller flere føring

Noen kommuner har kommet satsingen i forkjøpet og har allerede prioritert tjenesten høyt. Dette er et argument som mange bruker. For noen kommuner er det et ubestridelig faktum at de ligger høyt, mens i andre kommuner kan det være mer eller mindre kreativ statistikkbruk for å begrunne at man prioriterer annerledes. Noen kommuner argumenterer med at man ligger over landsgjennomsnittet, andre at man ligger over gjennomsnittet for kommunegruppen eller nabokommunene. Noen argumenterer for at man ligger godt an på indikatorer for måloppnåelse selv om ressursinnsatsen er lav. Andre ligger forholdsvis godt an på statistikken over helsesøsterårsverk, men innrømmer samtidig at dette henger sammen med at de har mange flyktninger. Føringene kommer i liten grad med noen informasjon om hvilket tjenestnivå man bør sikte mot, og dermed er det åpent for kommunene å vurdere hvor sterkt behovet for styrking egentlig er.

En respondent sier at:

«området var, faglig sett, sterkt nok, derfor fulgte vi ikke føringene på helsestasjon fullt ut i 2016»

En annen respondent uttrykker at:

«Vår kommune har satset på flere av disse områdene før de ble satsningsområder fra sentralt hold. Virkeligheten og utfordringsbildet er ikke alltid det samme lokalt som sentralt»

Små satsinger

12 % av kommunene oppgir dette som grunn til ikke å følge en eller flere føringer

For de minste kommunene blir midlene som følger føringen, nær ubetydelige. 50 000 kroner holder kanskje til en 10 % stilling, og det er ikke lett å ansette noen i så små stillinger. Dette er interessant i seg selv, men det viser også hvilken betydning kommunene tillegger *beløpet* i de statlige føringene. Flere av kommunene sier på den ene siden at de tar føringene på alvor og tar en nærmere vurdering av tjenestekvaliteten i kommunen når staten gir slike føringer. De understreker dermed at det er kvaliteten på tjenestene de er opptatt av. I praksis får likevel det konkrete beløpet fra staten en selvstendig, og ofte avgjørende, betydning for prioriteringen. Vi ser også at noen av kommunene som får små beløp, velger å se på hele satsingen som statlig symbolpolitikk. En respondent er rimelig klar i sin mening:

«Frie midler med føring er meningsløst, for den enkelte kommune betyr det ingenting, men skaffer regjeringen gode presseoppslag. I realiteten er det bare snakk om småpenger, slike satsninger er veldig ad hoc»

Prinsipielle grunner

18 % av kommunene oppgir prinsipielle grunner til at føringene ikke blir tatt hensyn til.

Disse kommunene kan likevel ende med å prioritere i tråd med føringene, men er opptatt av at dette i så fall skjer uavhengig av hva staten har signalisert.

5.2.4 Frie midler med føringer sett opp mot øremerking

De kommunene vi har snakket med, er ganske samstemte om at øremerking er et sterkere virkemiddel for å påvirke kommunenes prioritering. Særlig sektoradministrasjon, men også sentraladministrasjon er av den oppfatning at et øremerket tilskudd går tilnærmet 100 % til formålet. De legger i liten grad til grunn en kontrafaktisk betraktning som tar hensyn til hvordan kommunens satsing ville vært uten det øremerkede tilskuddet, og hvorvidt det øremerkede tilskuddet fortrenger kommunens egen styrking av tjenesten. Det er naturlig at det også er denne betraktningen som ligger til grunn for vurderingen av om man følger føringene eller ikke. Unntaket kan være om kommunen, på grunn av føringene, snur en beslutning om å kutte, jf. eksempelkommune C i diskusjonen i avsnitt 2.4.1.

Sitatene under viser ulike oppfatninger mellom kommunene når det gjelder øremerkede tilskudd sett opp mot frie inntekter med føringer:

«Øremerkede tilskudd er veldig mer aktivt, vi kan gjøre bedre prioriteringer, samtidig ser vi at ved å få frie inntekter er det forventninger (fra staten) om at sektoren skal bygges opp. Innen rus og psykisk helse er ikke dette så enkelt når man samtidig har fokus på effektivisering.»
«Det er mye mer fleksibelt og funksjonelt å ikke øremerke for mye, veldig mye overheadkost å øremerke, følger med mye ved å øremerke, da er det heller bedre at staten legger føringer og er veldig konkrete i føringene, slik at det er lett å forstå hva man skal prioritere. Jeg synes det er det ideelle, slipper mye ekstra dokumentasjonsarbeid»

«Skaper et byråkrati uten like dette med oppfølging på øremerkede tilskudd generelt - masse arbeid, stiller seg spørsmål, er det noen som ser på denne dokumentasjonen i det hele tatt?»

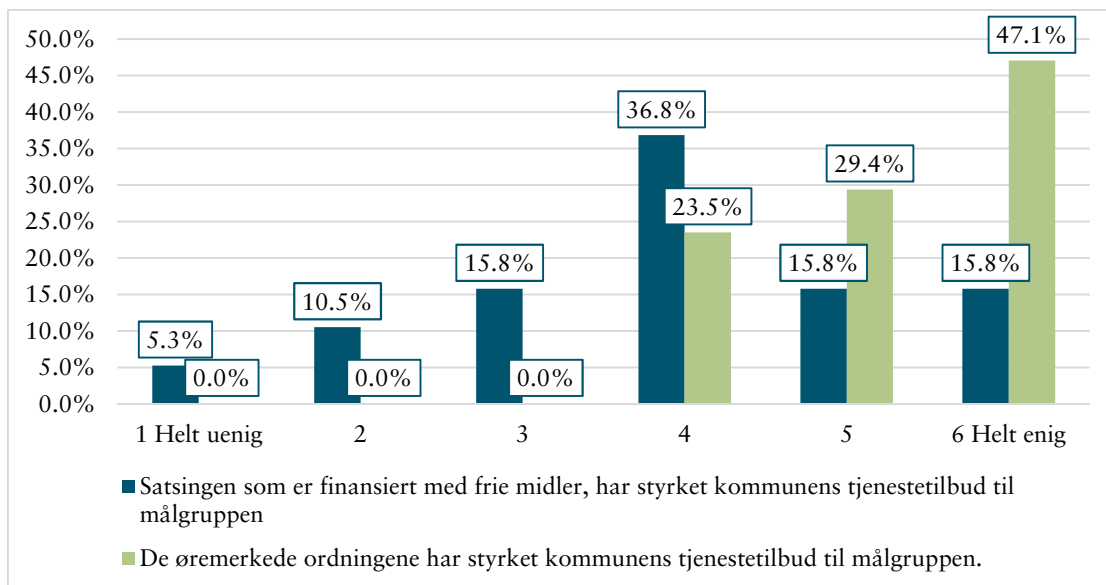
Som vi ser ut fra sitatene, er det relativt store variasjoner mellom kommunenes syn på øremerkede tilskudd sett opp mot frie inntekter med føringer. Noen mener øremerkede tilskudd fører til at kommunen kan prioritere bedre og mer målrettet, mens det på den andre siden medfører ekstra dokumentasjonsarbeid og økt byråkrati.

Når det gjelder prioriteringseffekten av øremerking sammenlignet med frie midler med føringer, er kommunene ganske klare. Figur 12 viser at kommunene i all hovedsak er enige i at øremerkede midler har størst effekt. I Figur 13 sammenlignes frie midler til psykisk helse- og rusarbeid med øremerkede midler til samme formål. Kommunene er i langt større grad enige i at de øremerkede midlene har bidratt til å styrke tjenesten.



Figur 12 Er du enig? "Tildelinger som øremerkes har større effekt enn føringer på frie midler"

Som Figur 13 viser, mener respondentene at det i størst grad er de øremerkede ordningene som har styrket kommunens tilbud til målgruppen. Dette gjør seg gjeldende også dersom vi ser på gjennomsnittet for spørsmålene, hvor frie midler og øremerkede tilskudd scorer hhv. 3,9 og 5,2. Svarfordelingen over viser også at de øremerkede tilskuddene ikke får en lavere score enn 4, mens vurderingen på de frie midlene varierer en god del mellom kommunene. Noen er helt enige i at føringene har styrket tjenesten. Merk også at halvparten av respondentene ikke er helt enige i at øremerkede midler har bidratt til styrking.



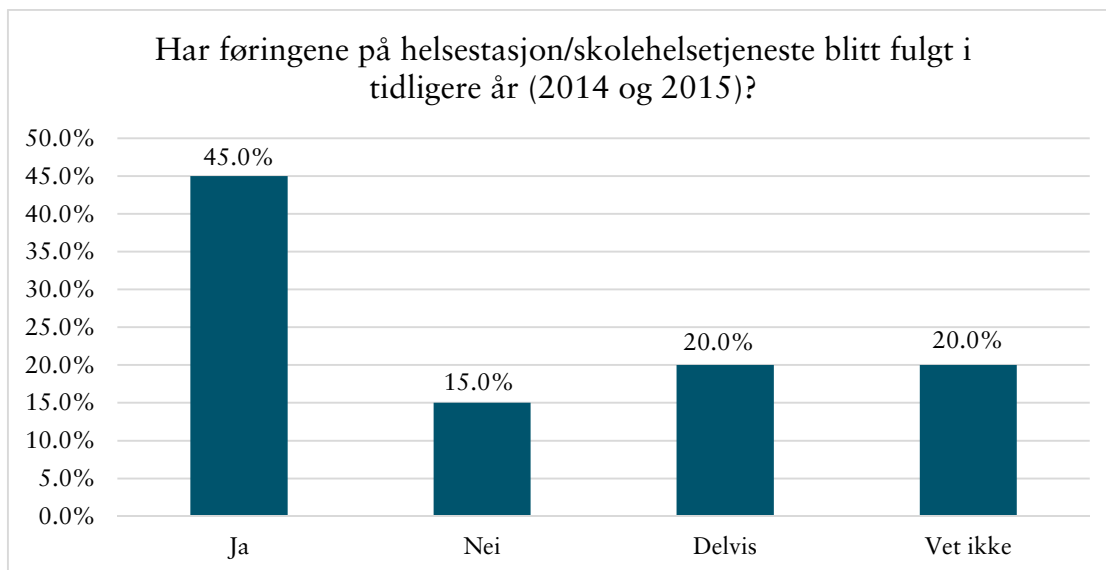
Figur 13 Svarfordeling øremerkede midler versus frie inntekter med føring, svarfordeling i prosent. 1= helt uenig, og 6= helt enig

En del av respondentene svarer at de frie midlene med føringer ikke har hatt like stor effekt som de øremerkede midlene. Det er derimot en del respondenter som trekker frem at øremerkingen f.eks. har ført til opprettelsen av stillinger innen psykisk helsevern og rusarbeid. Når prosjektperioden er over, har man da bygget opp et nivå på tjenesten, som det i mange tilfeller er ønskelig å beholde. Økning i frie inntekter med føring kan da benyttes for å videreføre den allerede opprettede stillingen. De frie midlene har dermed en mulig effekt på prioriteringen, men de bidrar ikke til ytterligere styrking. Når staten avslutter en øremerket ordning, blir midlene normalt ikke trukket tilbake, men de blir i stedet innlemmet i rammetilskuddet. Midlene er dermed fortsatt i kommunesektoren. Det er interessant å se i samtale med kommunene at innlemming av øremerkede tilskudd tolkes som at kommunen mister disse midlene, og at det dermed blir kommunen selv som eventuelt må finansiere ordningen videre. Dette er på en måte både riktig og feil. De må finansiere selv, men de har også fått midlene fra staten til å finansiere med. Riktignok kan fordelingen av midler mellom kommuner endres betydelig ved innlemming, og dette kan være med på å støtte en slik tolkning. Uansett ser det ut til at staten ender med å finansiere samme satsing to ganger, mens kommunene vil argumentere for at de følger de statlige føringene. Slike disponeringer kan beskrives som et spesialtilfelle av eksempelkommune C i den diskusjonen vi gjorde i avsnitt 2.4.1.

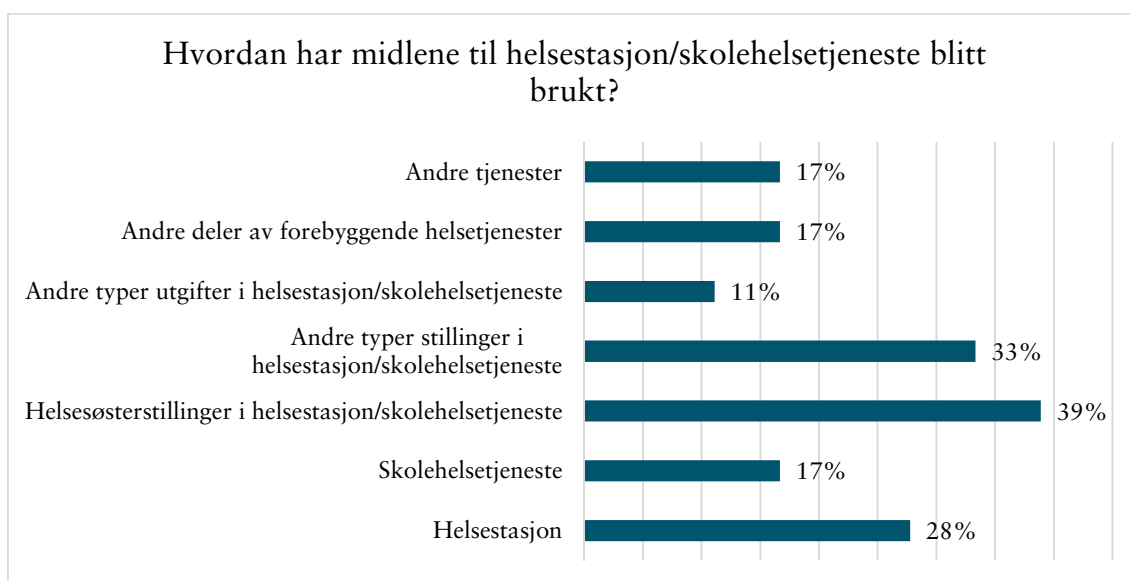
5.2.5 Mer om helsestasjon/skolehelsetjeneste

Vi presenterer her noen flere oppsummeringer fra intervjuene som er mindre sentrale for våre konklusjoner, men som likevel kan være interessante.

Figur 14 viser at det er det en relativt høy andel av kommunene i telefonundersøkelsen som oppgir at de tidligere har fulgt føringene, enten helt eller delvis, totalt 65 prosent.

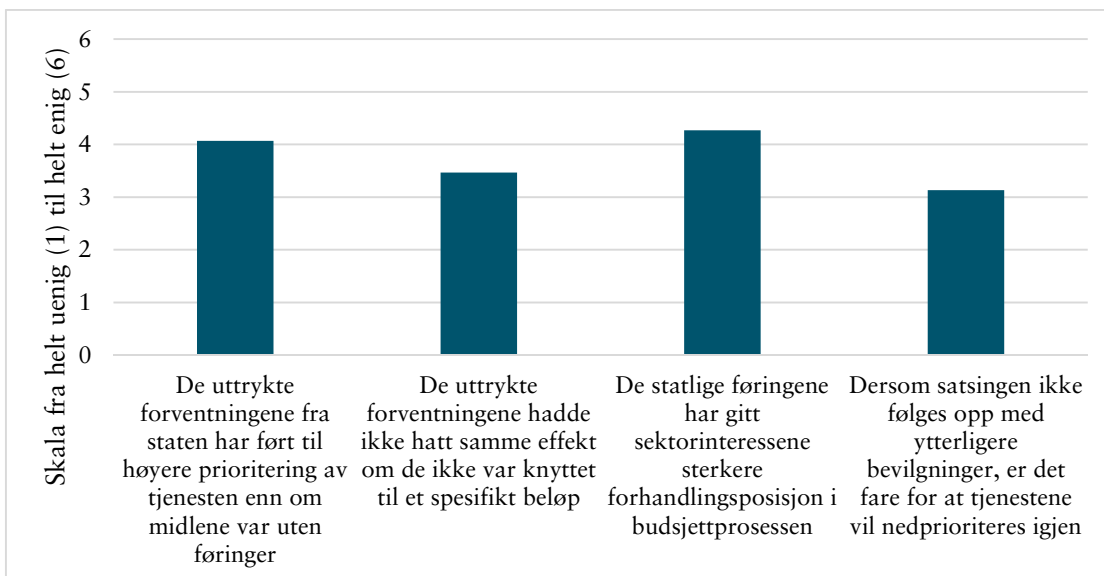


Figur 14 Har føringene på helsestasjon/skolehelsetjeneste blitt fulgt i tidligere år? Svarfordeling prosent (n=20)



Figur 15 Hva har midlene blitt brukt til? (Flere svar mulig, svarfordeling i prosent av antall respondenter). (n=20)

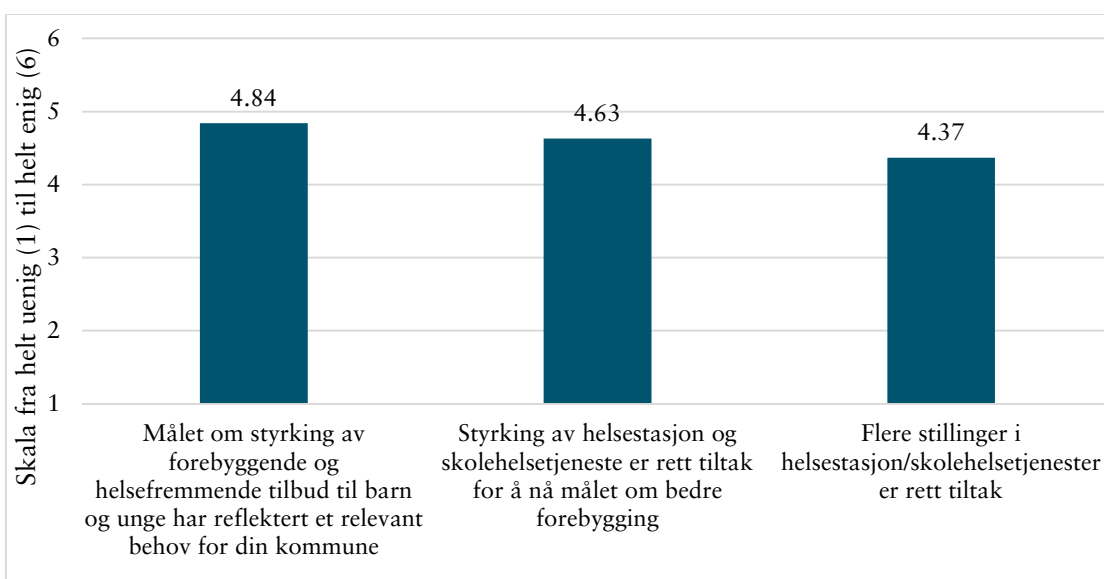
Hvordan har kommunene disponert midlene til helsestasjon/skolehelsetjeneste? Er det behov for den fleksibiliteten som ligger i føringene på frie midler, eller kunne man like gjerne øremerket midlene til helsesøsterstillinger? Figur 15 viser at midlene i størst grad har gått til enten helsesøsterstillinger eller andre typer stillinger i helsestasjon/skolehelsetjeneste. Ellers har midlene gått til styrking av sektoren generelt. Det er relativt få av respondentene som gir tilbakemelding på at midlene har gått til andre tjenester. Antall svar er her begrenset, så svarfordelingen er ikke nødvendigvis representativ for kommunesektoren.



Figur 16 Vurderingsspmåål vedrørende helsestasjon/skolehelsetjeneste, gjennomsnitt. 1= helt uenig, og 6= helt enig

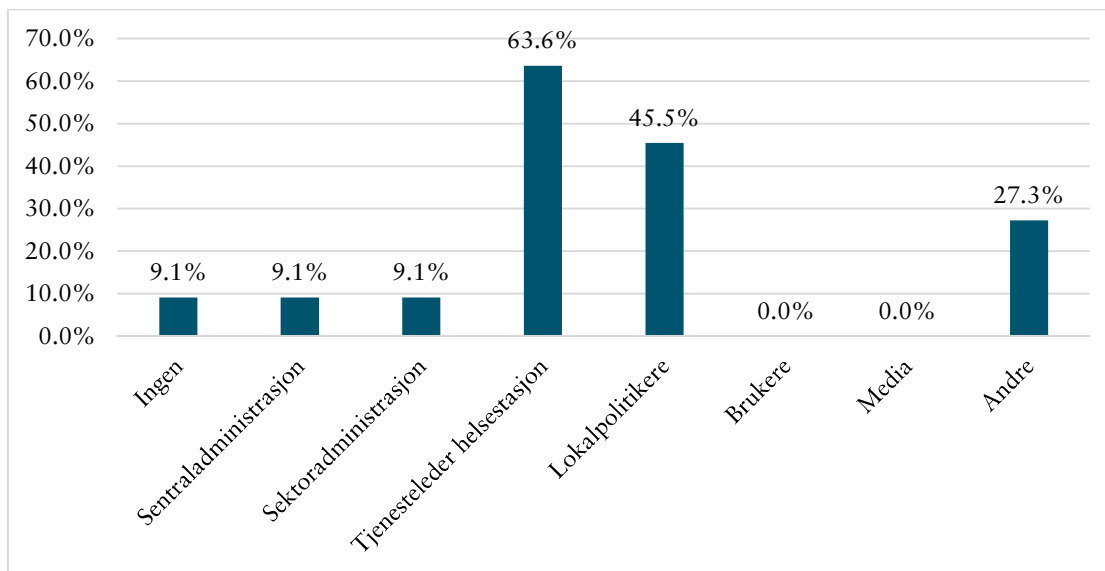
Ifølge svarene som er presentert i Figur 16, gir kommunene tilbakemelding om at de er mer enig enn uenig i at de uttrykte forventningene fra staten har ført til høyere prioritering av tjenesten, enn om midlene var uten føring. Videre er de verken enige eller uenige i at føringene/forventningene ikke hadde hatt samme effekt dersom satsningen ikke var knyttet til et spesifikt beløp. Kanskje er ikke det spesifikke beløpet så viktig likevel.

Sektorinteressene har tydeligvis fått en sterkere forhandlingsposisjon i budsjettprosessen. Kommunene er derimot i liten grad enige i at tjenesten vil nedprioriteres dersom satsningen ikke følges opp videre fra statens side.



Figur 17 Vurderingsspmåål vedrørende helsestasjon/skolehelsetjeneste, gjennomsnitt. 1= helt uenig, og 6= helt enig

Figur 17 viser at styrking av forebyggende og helsefremmende tilbud til barn og unge oppleves som et relevant behov i kommunene. Videre er kommunene også enige i at styrking av helsestasjon og skolehelsetjeneste er rett tiltak for å nå målet om bedre forebygging og at flere stillinger i helsestasjon/skolehelsetjeneste av mange kommuner oppfattes som rett tiltak. Dette tolker vi som at noen kommuner ser behov for andre tiltak enn stillinger i helsestasjons- og skolehelsetjenesten for å oppnå målet om styrking av forebyggende og helsefremmende tilbudet til barn, men at de fleste ser på dette som et relevant tiltak.



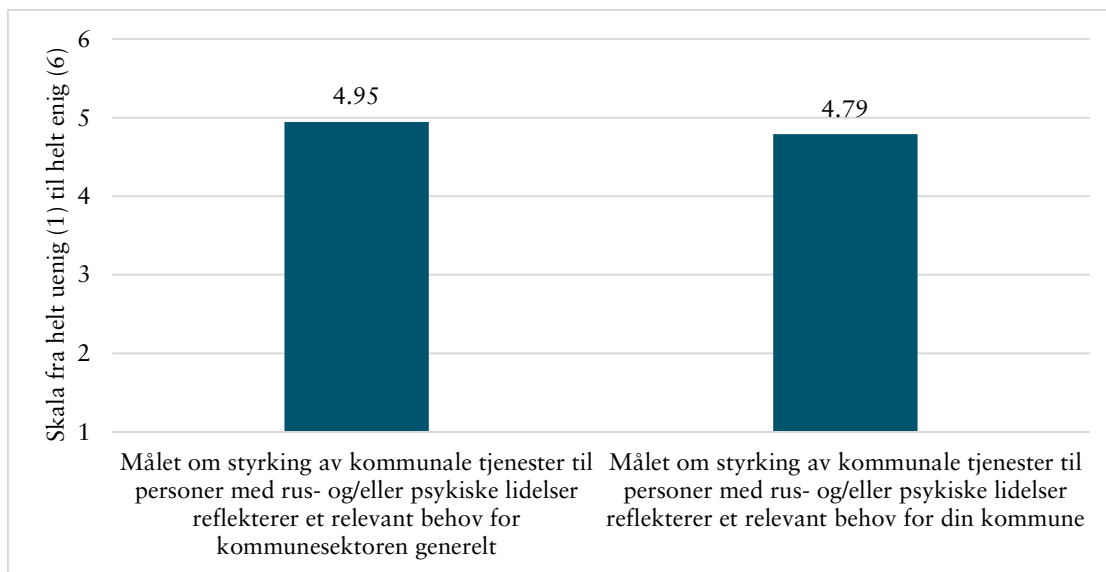
Figur 18 Hvilke aktører arbeider aktivt for at kommunen skal følge føringene fra staten innen helsestasjon/skolehelsetjeneste, svarfordeling prosent

Som vi ser av Figur 18, er det tjenesteleder for helsestasjons- og skolehelsetjeneste som i størst grad arbeider aktivt for at de statlige føringene skal følges, og at det i noen av kommunene er en del politisk «trykk» for at føringene skal følges. I kategorien *Andre*, som også er relativt sterkt representert, finner vi blant annet ungdomsråd og helsesøster.

5.2.6 Mer om psykisk helse- og rusarbeid

I intervjupassasjene som omhandler psykisk helse- og rusarbeid, og kanskje særlig rusarbeid, finner vi en del kommentarer om at dette er en sektor hvor tjenestebehovet varierer mellom kommuner. Det kan være lett å tenke at dette er et storbyproblem, og enkelte av informantene uttrykker også dette. Samtidig er også mange kommuner inne på at dette uansett er et område hvor man merker en økning i behovet. Kommunene uttrykker at spesialisthelsetjenesten skriver ut pasienter tidligere nå enn tidligere, også innen psykisk helse- og rusarbeid. Noen kommuner forteller at dette er et området som det er lett å få politisk aksept for å styrke, mens andre gir uttrykk for det motsatte. Kanskje er dette et uttrykk for at den demokratiske støtten til å ta vare på de svakeste gruppene kan være sårbar.

Figur 19 viser at kommunene stort sett er enige i at det er behov for styrking av kommunale tjenester til personer med rus- og psykiske lidelser, både i kommunesektoren generelt og i egen kommune.

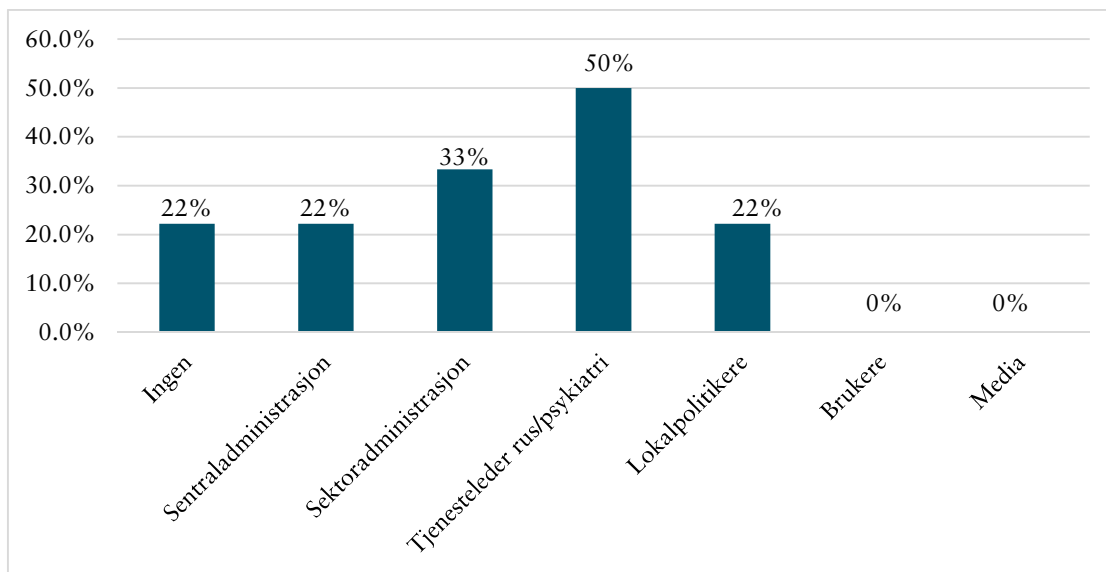


Figur 19 Behov for styrking av rus/psykisk helse for kommunesektoren generelt og din kommune spesielt, Gjennomsnitt. 1= helt uenig, og 6= helt enig

Siden feltet psykisk helse- og rusarbeid er et komplekst område, og føringene fra staten ikke fremstår som særlig spesifikke, spurte vi om kommunen hadde en klar oppfatning av hvordan midlene burde brukes for å innfri forventningene fra staten. Her var det en del variasjon i svarene: Noen av respondentene trekker frem at midlene burde brukes til flere stillinger innen rus og psykisk helse, mens andre peker på heldøgnsbemannede omsorgsboliger, forebygging på tidlig stadium, se psykisk helsevern og rusarbeid i sammenheng, organisering av rus- og psykiatriteam med mer.

Selve satsingen blir av noen av respondentene trukket frem som noe «diffus», siden det ikke er klare retningslinjer for hva det konkret skal satses på. De fleste respondentene mener imidlertid å ha en klar formening om hvor midlene bør brukes.

De fleste kommunene (74 %) svarer at administrasjonen er bevisste på skillet mellom hva som er frie inntekter med føring, og hva som er øremerkede midler på området. Noen respondenter er litt usikre, da det er noen lengre ned i systemet som håndterer disse. Videre svarer 84 % at de har benyttet seg av øremerkede tilskudd til området, hvorav de resterende 16 prosentene svarer «usikker». De øremerkede midlene har blant annet gått til ansettelse av ruskonsulent – som for et par av kommunene videreføres gjennom føringen på de frie inntektene etter prosjektperioden har gått ut. På spørsmålet «konkret beskrivelse av hva midlene er blitt brukt til» er det ansettelse av ruskonsulent/erfaringskonsulent og re- eller omorganisering av rus- og psykisk helsetjeneste som blir nevnt flest ganger.



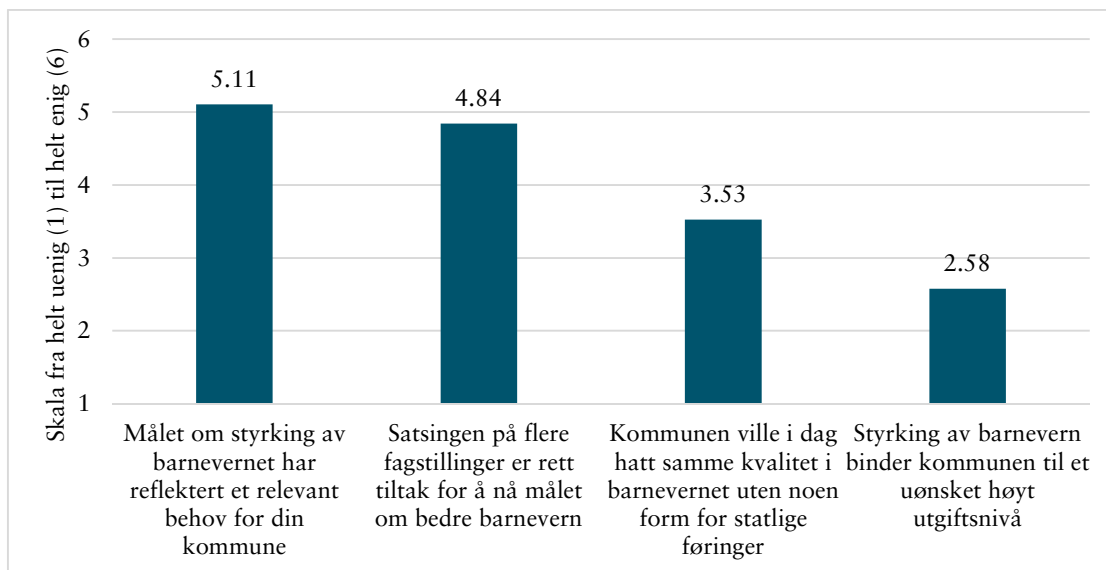
Figur 20 Hvilke aktører arbeider aktivt for at kommunen skal følge føringene fra staten innen rus og psykisk helse, svarfordeling prosent

Det er i stor grad tjenesteleder og sektoradministrasjon innen psykisk helse og rusarbeid som arbeider mest aktivt for at man skal følge føringene, jf. Figur 20. Vi husker fra forrige avsnitt at det samme var tilfellet for helsestasjonsområdet.

5.2.7 Barnevern

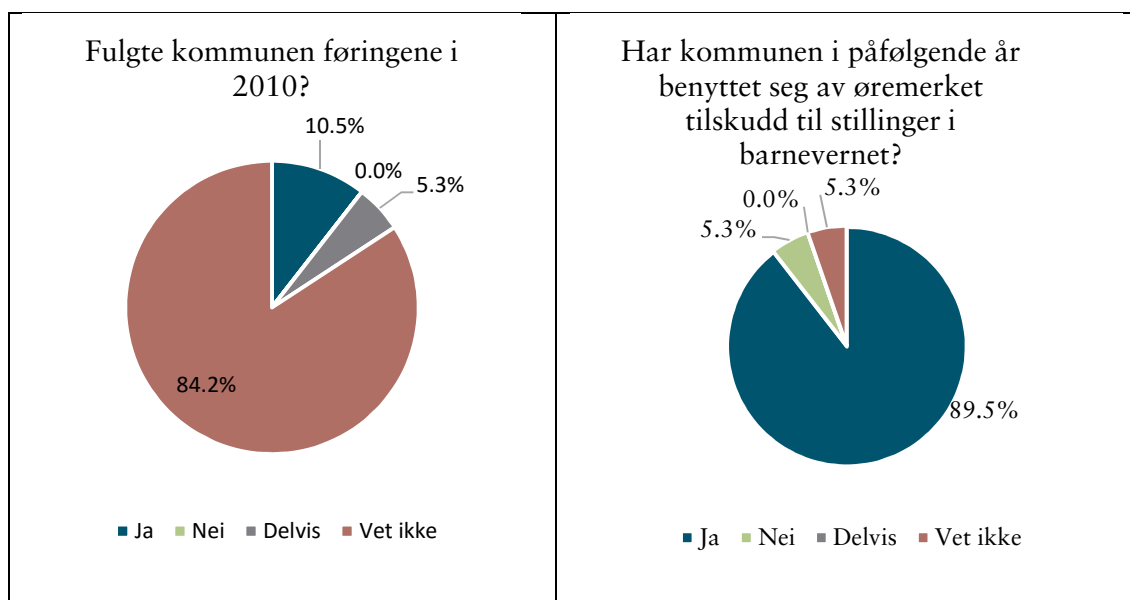
Barnevern er, ifølge kommunene selv, en sektor de fleste ville ha satset på uavhengig av statlige føringer og øremerkede tilskudd. Barnevern oppleves som en såpass prioritert tjeneste, at den ville bli styrket uansett. En respondent uttrykker det rimelig klart med at det «er behovet som styrer satsningen på barnevern uavhengig av statlige føringer». Vi mistenker imidlertid at dette i større grad reflekterer den delen av budsjettet som gjelder dyre institusjons- og fosterhjemstiltak, ikke satsingen på årsverk i saksbehandling. Flere av respondentene omtaler tiltaksdelen av barnevernet som en del av budsjettet som er utenfor kommunens kontroll og ikke styres av prioriteringer. Men økningen i antall tiltak, kan være en følge av den økte kapasiteten til saksbehandling.¹⁵ Stilt direkte overfor påstanden om at barnevernet ville blitt styrket uten noen form for statlig føring, er kommunene hverken klart enige eller uenige i påstanden, jf. Figur 21.

¹⁵ Se for eksempel Brandtzæg (2016)



Figur 21 Vurderingsspmårl barnevern, gjennomsnitt. 1= helt uenig, og 6= helt enig

Flere av respondentene peker på at det er vanskelig å gi en vurdering av hvordan kvaliteten hadde vært dersom det ikke var noen form for føringer fra staten, eller dersom området var finansiert gjennom frie midler med statlige føringer. En av respondentene trekker frem at det trolig hadde gått noe saktere dersom ordningen var finansiert gjennom frie midler, mens de aller fleste peker på at det er behovet som styrer, og at barnevern er en såpass sentral tjeneste at denne uansett ikke ville blitt prioritert ned. Dette kan også sees gjennom svarene på spørsmålet om styrking av barnevern og behov, som i gjennomsnitt får en positiv score. Kommunene opplever i liten grad at styrking av barnevern binder kommunen til et uønsket høyt utgiftsnivå.



Figur 22 Fulgte kommunen føringene i 2010, og Har kommunen i påfølgende år benyttet seg av øremerkede tilskudd til stillinger i barnevern. Svarfordeling prosent

De fleste respondentene (rådmenn og økonomisjefer) er usikre på om føringene på barnevern ble fulgt i 2010, men et stort flertall av respondentene, nærmere 90 prosent, sier at de har benyttet seg av øremerkede tilskudd til barnevern i årene etter 2010.

5.3 Oppsummering

De kvalitative undersøkelsene tyder på at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder prioritering/oppfølging og oppmerksomhet på områdene som er berørt av frie inntekter med føringar.

To sitater fra undersøkelsene kan trekkes frem for å belyse ytterpunktene i svarene fra respondentene. En respondent trekker frem at:

«Frie inntekter, både med og uten føringar, er frie inntekter. Punktum»

På den andre siden uttrykker en respondent at:

«Vi er svært lojale mot statens føringar, og legger inn krone for krone».

Det er selvfølgelig flere varianter av slike svar, men disse to gir en ganske god innsikt i variasjonen. Vi finner at det i hovedsak er fire ulike argumenter for synspunktene. Noen kommuner følger opp fordi de prinsipielt er opptatt av å følge føringene, noen er prinsipielt motstandere av å følge føringene, noen kommuner følger opp fordi det passer med egne behov/prioriteringar, mens andre følger ikke opp fordi det ikke passer/ikke har økonomi til å prioritere satsningen. En femte kategori som kan nevnes, er de minste kommunene. Noen av disse velger å se bort fra føringene ettersom de tildelte beløpene blir svært små. Dette fikk vi inntrykk av under caseintervjuene, og det samme kommer tydelig frem i både telefonintervjuene og den elektroniske spørreundersøkelsen. Vi har i ganske stor grad fått tilbakemelding på at føringene følges, enten fullt ut eller delvis i de kommunene vi intervjuet. Det er relativt få av respondentene som gir tilbakemelding om at man ikke følger føringene i det hele tatt, men vi må da også huske at det potensielt er mange måter å følge føringene på.

Det er derimot en del av respondentene som stiller seg noe undrende til denne finansieringsformen, da de hverken er bundet opp av strenge dokumentasjonskrav og oppfølging, samtidig som det er relativt klare forventningar fra statens side om at sektorene styrkes. Kommunene oppgir ellers at statlige føringar blir synliggjort i budsjettokumentene, da i størst grad som nasjonale satsningsområder, mens det er en del færre kommuner som viser/beregner det konkrete beløpet ned på kommunenivå.

I kommunene er det tjenesteleder og sektoradministrasjon som er mest aktive for at kommunen skal følge føringene. Vi sitter igjen med et inntrykk av at det i stor grad er administrasjonen som styrer hvorvidt de statlige føringene skal følges eller ikke, selv om det formelt sett er politikere som har det siste ordet. Tilbakemeldingene tyder på at politikere også kan være avgjørende for om de statlige føringene følges opp eller ikke, men at dette ofte krever at enkeltpolitikere har et personlig engasjement for saken.

Det er delte oppfatningar om øremerkede tilskudd sett opp mot frie inntekter med føring. Hovedinntrykket er at tjenestelederne i langt større grad enn sentraladministrasjonen foretrekker øremerkede tilskudd. Sentraladministrasjonen nevner ofte at det er en del merarbeid knyttet til øremerkede tilskudd, og at frie inntekter med føringar kan være en bedre metode for å bevilge

penger, da man selv kan prioritere i egen kommune. I vurderingsspørsmålene som gjaldt helsestasjon/skolehelsetjeneste og rus/psykisk helse, blir det derimot gitt tilbakemelding om at øremerkede ordninger i større grad oppfattes som å styrke tjenesteområdene sammenliknet med frie inntekter med føring. Dette er ikke selvmotsigende, men et uttrykk for at ulike aktører har ulike interesser.

Flere av respondentene trekker frem områder som tidligere har vært øremerket, f.eks. innen psykisk helse- og rusarbeid, hvor styrkingen gjennom frie inntekter har ført til at man kan opprettholde et tilfredsstillende tjenestenivå. Dette skjer ved at man viderefører stillingen som var øremerket, men nå benytter seg av de frie midlene med føring som finansieringskilde. De frie midlene brukes dermed i et slikt tilfelle ikke til reell styrking, og staten ender med å finansiere samme stilling to ganger. På den annen side har nok føringene her en reell prioriteringseffekt så lenge den øremerkede stillingen faktisk hadde vært inndratt uten føringene.

Satsingsområdene synes i de fleste tilfellene å være relevante, men flere av kommunene trekker frem at det også er andre områder man kan satse på, og velger heller å prioritere disse. Ett eksempel på dette er generelt forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Her trekker en del av kommunene frem at de for eksempel ikke direkte har økt bemanning på helsesøsterstillinger eller andre stillinger i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, men har heller satset på andre typer stillinger i andre tjenester. Generelt peker de fleste kommunene på at forebyggende arbeid rettet mot barn og unge er et relevant og viktig satsningsområde. Dette kan også delvis reflektere hvorfor kommunene er positive til føringene da de i stor grad kan ansees som å omhandle nettopp forebyggende arbeid. Det samme argumentet går også igjen for kommuner som svarer at de delvis følger føringene på områdene. Disse kommunene gir tilbakemelding på at den opplevde kvaliteten i tjenestetilbudet allerede er god, slik at det ikke nødvendigvis blir ansett som hensiktsmessig å benytte seg av hele det bevilgede beløpet.

6. Analyser fylkesveger

For å kunne vurdere hvordan fylkeskommunene har forholdt seg til, og benyttet seg av midlene tildelt som ekstra frie inntekter gjennom særskilt fordeling i Tabell C-fk, har vi for det første foretatt personlige intervjuer i to fylkeskommuner der vi har vært til stede på fylkeshuset og snakket med representanter for sentraladministrasjon og for sektoradministrasjon for samferdselssektoren. Vi har i tillegg foretatt tre telefonintervjuer. I telefonintervjuene har vi kun snakket med representanter for sentraladministrasjonen (økonomisjefer/plansjefer). I disse til sammen fem fylkene har vi også supplert den muntlige informasjonen fra intervjuene med dokumentstudier av fylkeskommunenes budsjett dokumenter og økonomiplaner, hovedsakelig budsjett dokumentene for 2016 og 2017.

Siden det er et overkommelig antall fylker, og det kun er ett fylkeskommunalt tjenesteområde – fylkesveier – som er aktuelt i dette prosjektet, har vi for å komplettere bildet fra intervjuene også sett gjennom alle de øvrige fylkenes budsjett dokumenter for 2017. Vi har her i hovedsak sett på budsjettkapittelet om samferdselssektoren og gått gjennom tall og tekst omkring drift og vedlikehold av fylkesveger. Vi har også sett på omtalen av budsjettets inntektsside og inntekter fra staten i form av rammetilskudd og andre statlige overføringer. Vi tar et generelt forbehold om at det kan finnes omtaler av de statlige føringene eller hvordan fylkeskommune har forholdt seg til disse i deler av budsjett dokumentene som vi har oversett – dokumentene er ofte på rundt 150 sider, og vi har ikke kunnet prioritere fullstendig gjennomlesning.¹⁶

Vi har også sett på fylkeskommunenes regnskaper for årene 2013–2015. Disse vil vise hvorvidt de faktiske regnskapsførte utgiftene til vegvedlikehold evt. har økt i takt med statens ekstra bevilgninger til vegvedlikehold i 2014 og 2015.

Til sammen vil kombinasjonen av intervjuer, budsjett dokumenter og regnskapstall gi et godt grunnlag for å vurdere hvorvidt og hvordan fylkeskommunene har blitt påvirket av statens ekstra bevilgninger til vegvedlikehold i de aktuelle årene. Som nevnt fokuserer vi i fortsettelsen i hovedsak på ekstramidlene for årene 2014–2017 vist i Tabell 7 ovenfor. Den ekstra milliarder i 2010 og de ekstra 400 mill. kr i 2012 er prinsipielt sett det samme virkemiddelet fra staten, men vi antar at disse bevilgningene nå ligger såpass tilbake i tid at intervjuobjektene ikke har det samme nære forhold til disse bevilgningene som de mer aktuelle og fortsatt eksisterende særlige bevilgningene til «Opprusting og fornying av fylkesvegnettet».

Vi starter med å gi et resymé av fylkeskommunenes budsjett dokumenter for 2017.

¹⁶ Det er også mulig at sammenhengen mellom fylkeskommunens satsing på veivedlikehold og statens særskilte bevilgninger til dette formålet blir belyst og omtalt i andre fylkeskommunale dokumenter og planer, slik som egne plandokumenter for fylkesveiene m.v. Imidlertid synes vi at omtalen i selve budsjettforslaget fra administrasjonen er den mest relevante indikatoren på hvorvidt eller hvordan statens særbevilgning evt. blir fulgt opp av fylkeskommunene.

6.1 Omtale av budsjett dokumenter for 2017 og økonomiplaner for 2017–2020

Østfold, budsjettforslag for 2017. Det nevnes i innledningen og oppsummeringen av budsjett dokumentet at Østfold fylkeskommune får en vekst i inntekter på 4 mill. som «påplusninger» innen samferdsel. Det nasjonale tallet ang. fornying og opprusting av fylkesveger (200 mill.) nevnes under punkt 4.2 i generell omtale av frie inntekter for fylkeskommunene fra statsbudsjettet. Under budsjettområde 7.2 Samferdsel nevnes at

«...rammen til fylkesveger er øket med kr 3,2 mill. netto for 2017. Økningen foreslås lagt til investeringsbudsjettet. Investeringsbudsjetter er dermed styrket med brutto kr 4 mill (inkl mva), som foreslås benyttet til planlegging for bypakker.»

I budsjettets kapittel 7.2.2. Fylkesveger er det så vidt vi kan se ingen konkret omtale av midlene til vedlikehold fra statsbudsjettet eller noen sammenligning/vurdering av hvorvidt fylkeskommuner har økt sitt vedlikeholdsbudsjett i takt med økningen som framgår av Tabell C-fk i Grønt Hefte og i Tabell 7 i denne rapporten. Budsjettet for område 722 Fylkesveger – drift og vedlikehold, var 55,3 mill. lavere i 2016 enn regnskap for 2015, mens det foreslås en økning på 8,3 mill. fra budsjett 2016 til budsjett 2017.

Det kan også nevnes at budsjett dokumentets side 11 omtaler at Østfold vil tape 72,5 mill. i årlig rammetilskudd som følge av nye kostnadsnøkler fra 2015 når denne endringen får full effekt i 2019. Virkningen innføres gradvis og inntektsreduksjon for 2017 er 43,5 mill. kr.

Akershus, fylkesrådmannens budsjettforslag for 2017: Under overskriften Hovedprioriteringer framgår det at

«I statsbudsjettet for 2017 får Akershus ca. 4 mill. kr til innhenting av vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene, og midlene er lagt inn i fylkesveibudsjettet.»

I budsjett delens kap. 4 Inntekter under overskriften Inntektsprognose for 2017, framgår det også at statsbudsjett forslaget for 2017 innebærer at Akershus vil motta 4,4 mill. kroner ekstra midler som særskilt bevilgning til fylkesveier. I budsjett kapitlet om Fylkesveier (7E) nevnes også at fylkeskommunen så langt som mulig vil følge opp intensjonene i statsbudsjettet om å redusere vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene. Imidlertid viser selve tallene i budsjettet at det foreslås en reell reduksjon på 40 millioner kroner fra 2016 til 2017 til drift og vedlikehold av fylkesveier. Det framgår også fra omtalen at det budsjetterte nivået på driftsutgifter til fylkesveger isolert sett ikke vil være tilstrekkelig til å unngå ytterligere forverring av vedlikeholdsetterslepet. Imidlertid vises det til at tiltak under investeringsbudsjettet vil bidra til innhenting av etterslep slik at det samlet sett (drift + investering) ikke ligger an til en økning i nivået på etterslepet.

Oslo har ifølge KOSTRA-tallene omkring samferdsel null kilometer med fylkesvei. Oslo er også i andre sammenhenger et såpass spesielt tilfelle at vi ikke gir noen konkret omtale av Oslos budsjett dokumenter.

Hedmark, budsjettforslag for 2017 og økonomiplan for 2017–2020: 200 millioner ekstra frie midler til fylkesveier for hele landet nevnes under punkt 4 om generelle budsjettforutsetninger. Hedmarks del av denne økningen omtales som beregnet til 7,1 millioner kroner under punkt 4.2.2. Under samme punkt vises samlet budsjetterte realvekst i budsjettet for 2017 relatert opp mot føringer i statsbudsjettet, herunder fylkesvegene, slik at det også viser den budsjetterte realveksten i 2017 korrigert for både føringene i statsbudsjettet og befolkningsvekst. Under kap. 12.2.2 finner vi tekst som omhandler drift og vedlikehold av fylkesvegene. Det framgår at det foreslås en reell vekst fra 2016 til 2017 på 15,1 mill. Dette overstiger økningen i bevilgning over Tabell C-fk. Budsjettomtalen får imidlertid også fram at driftsnivået i 2017 ikke er tilstrekkelig til å forhindre en ytterligere økning i vedlikeholdsetterslepet. Budsjettet måtte blitt hevet med ytterligere 30 millioner hvis driftsnivået skulle tilsvare det antatte behovet for å forhindre ytterligere økning i vedlikeholdsetterslepet.

Oppland, budsjettforslag for 2017 og økonomiplan 2017–2020. I budsjettets omtale av prioriterte områder framgår det under punkt 1.3 Samferdsel at det er en ambisjon at rammene i fylkesveibudsjettet skal bidra til at vedlikeholdsetterslepet ikke øker for perioden 2018–2021. Videre under samme punkt sies det at hovedtiltaket i 2017 vil være gjennomføring av ekstraordinære vedlikeholdstiltak innenfor rammen på 200 mill. kr, der vi antar at dette tallet viser til den nasjonale økningen i bevilgning til fylkesveier i statsbudsjettet. I budsjettdokumentets punkt 2.3.2 Nærmere om det økonomiske opplegget, framgår det at det opereres med en «ordinær» årlig vedlikeholdsramme til fylkesveger på om lag 290 millioner, men at det i 2016 ble bevilget 60 millioner ekstra, og at det foreslås 140 millioner i 2017 til ekstra vedlikehold av fylkesvegene ut over det «ordinære» nivået. Dermed ser det ut til at Opplands økning i driftsutgifter til vedlikehold langt overstiger økningene i statens bevilgninger i Tabell C-fk. Under kapittel 2.5.4 Fylkesveger i budsjettdokumentet står det et avsnitt som på en svært tydelig måte sammenligner de ekstra midlene fra staten opp mot fylkeskommunens anvendelser, og vi viser dette sitatet i sin helhet:

«Det er tilført om lag 1,4 mrd. kr ekstra over statsbudsjettet til fylkesveger i perioden 2013–2017. Opplands andel av beløpet utgjør 230 mill. kr framskrevet til 2020, forutsatt samme nivå som 2017 i 2018, 2019 og 2020. Under forutsetning av at den statlige beregnede rammen fra 2017 videreføres ut budsjettperioden, har Oppland fylkeskommune brukt om lag 85 mill. kr. mer på fylkesveger drift/vedlikehold enn det staten har lagt til grunn i sin tildeling. Den ekstraordinære satsingen på 200 mill. kr i fylkeskommunens budsjett i 2016–2017 er mye av forklaringen på dette.»

Buskerud, budsjettforslag for 2017 og økonomiplan for 2017–2020. I generell omtale av økonomiske rammebetingelser under avsnitt 6.1.2 vises samlet vekst i frie inntekter for Buskerud og hvor mye av denne som skriver seg fra økt bevilgning fra Tabell C-fk til fylkesveger (11,8 millioner). Dette ser ut til å avvike fra de faktiske tallene vist i vår Tabell 7 ovenfor, der det framgår at Buskerud får 542 tusen mindre nominell bevilgning fra Tabell C-fk i 2017 enn i 2016. Buskerud er for øvrig det eneste fylket der det er en nominell reduksjon fra 2016 til 2017.

I budsjettkapitlet 5.4.2 Budsjett, samferdselsavdelingen framgår det at det legges opp til et flatt driftsbudsjett til fylkesveger på et noe lavere nivå (2,5 mill. lavere) i planperioden 2017 til 2020

enn det som var nivået i 2016. Budsjettnivået for 2017–2020 omtales som tilstrekkelig til å unngå at forfallet øker.

Vestfold, budsjettforslag 2017 og økonomiplan 2017–2020. Fra budsjettdokumentets avsnitt 3.5.2 Fylkesveger er den historiske utviklingen tydelig beskrevet:

«Driftsbudsjettet for fylkesveier hadde en svak økning fra 2011 til 2014, og en nedgang fra 2014 til 2016. Målt i faste kroner (2015-kroner) er budsjettet for 2016 omtrent på samme nivå som i 2011. Ved fylkestingets behandling av budsjettet og økonomiplan for 2015-2018, ble det vedtatt en styrking av kollektivtrafikk gjennom rammetrekk på fylkesvei med henholdsvis 6 mill. kroner i 2015, 10 mill. kroner i 2016 og 8 mill. kroner i 2017. Dette ble gjort for å ivareta satsingen på kollektivtrafikk i en periode med ekstraordinær kostnadsøkning. Tiltaket ble vedtatt som midlertidig for ikke varig å svekke ivaretagelsen av vedlikeholdet på fylkesvei, og i 2018 skal budsjettet for fylkesvei således være tilbake på nivå med 2014.»

Det ble altså kuttet i vedlikeholdet av fylkesveiene for å dekke inn kostnadsøkninger i kollektivtrafikk. I budsjettforslaget for 2017 blir imidlertid dette reversert, og det er lagt inn en økning fra 2016 til 2017 på 7,5 mill. og en ytterligere økning på nye 12 mill. fra 2017 til 2018. Disse beløpene dreier seg om driftsutgiftene. Dette må også sees i sammenheng med investeringsbudsjettet, jf. følgende formulering avslutningsvis i budsjettdokumentets avsnitt 3.5.2:

«For å forebygge økning i vedlikeholdsetterslepet og kanskje klare å redusere det noe, foreslår fylkesrådmannen også en årlig styrking av investeringsrammen på fylkesvei med 10 mill kroner rettet mot oppgradering av drenering og veifundament. (Mer om dette under avsnitt 3.3 Investering.)»

Telemark, budsjettforslag for 2017 og økonomiplan for 2017–2020. I kapittel 4.3 Rammer gitt i statsbudsjettet vises alle bevilgninger fra staten i både 2016 og 2017, herunder bevilgningene tildelt som saker med særskilt fordeling. Fylkesrådmannen markerer et prinsipielt standpunkt i kap. 4.3 ved følgende formulering: «Telemark fylkeskommune får en økning på 16,4 mill. kr til saker med særskilt fordeling. Dette er frie midler for fylkeskommune, men økningen er begrunnet i enkeltsaker og satsinger.» Det vises så tall i en tabell som får fram at Telemark fylke fikk hhv. 66,3 mill. i 2016 og 77,4 mill. i 2017 til opprustning og fornying av fylkesvegnettet, dvs. en økning på 11,1 mill. I budsjettforslaget for 2017 har fylkesrådmannen funnet rom for å styrke budsjettet med 10 millioner, dvs. litt mindre enn økningen i særskilt bevilgning til fylkesveger fra staten. I budsjettkapitlets avsnitt 11.1 framgår det at det i utgangspunktet lå an til en reduksjon i vedlikeholdet av fylkesveiene fra 2016 til 2017, men etter statsbudsjettets økning på 11,1 til fylkesveger i Tabell C-fk ble det lagt inn en økning på 10 millioner slik at budsjettforslaget nå legger opp til en viss økning fra 2016 til 2017. I den videre økonomiplanen fram til 2020 er det imidlertid lagt opp til en reduksjon i 2018 og ytterligere i 2019.

Aust-Agder, budsjettforslag 2017 og økonomiplan 2017–2020. I budsjettforslagets avsnitt punkt 2.2.5 nevnes det at 200 millioner av veksten i fylkeskommunenes frie inntekter er begrunnet med fornying og opprusting av fylkesvegene. Hvor stor del av de nasjonale 200 millionene som bevilges til Aust-Agder, ser ikke ut til å bli eksplisitt nevnt. I økonomiplanens avsnitt 3.6.3.1 om vegformål finnes følgende beskrivelse: «For å saldere økonomiplanen foreslår fylkesrådmannen å redusere avsatt beløp til drift og vedlikehold av fylkesveger med 5 mill. kroner per år. Statens

vegvesen tilpasser driften til justerte økonomiske rammer. For 2017 er det totalt satt av 205,5 mill. kroner til drift og vedlikehold inkludert merverdiavgift, herav 120 mill. kroner til driftskontrakter. Denne tilpasningen må sees i sammenheng med vedtatt fylkesvegplan og handlingsprogram hvor det gjøres en betydelig satsing med en investeringsramme på 528 mill. kroner i planperioden.» Det er altså tydelig at driftsutgiftene til fylkesvegene ikke blir økt men i stedet kuttet, men samtidig må dette sees i en viss sammenheng med at det gjennomføres investeringer som vil gi en forbedring av fylkesvegene. I budsjettet for 2017, budsjettpost 55 Vegformål framgår det at det var en betydelig økning fra regnskap 2015 til budsjett 2016 i både brutto og netto driftsutgifter. Fra budsjett 2016 til 2017 legges det imidlertid opp til en minimal økning i brutto driftsutgifter på 0,3 %, mens det er en liten reduksjon på 0,2 % i netto driftsutgifter til veg.

Vest-Agder, budsjettforslag 2017 og økonomiplan 2017–2020. I den generelle omtalen av hvert rammeområde i økonomiplanen heter det om fylkesveiene følgende:

«Dagens budsjettammer er for lave til at man klarer å stoppe forfallet på fylkesveinettet. Dersom rammene ikke blir styrket ved at det gis økte statlige midler, bør prioriteringer på fylkesveinettet vurderes på nytt.»

I del II Årsbudsjett 2017, under overskriften Kommunesektorens inntekter i 2017 nevnes det at 200 millioner av veksten i frie inntekter er begrunnet med opprusting og fornying av fylkesveiene. Senere i dokumentet framgår det så at Vest-Agders andel av dette utgjør 8,1 mill. i 2017. Om fylkeskommunens budsjett til drift og vedlikehold av fylkesveier finnes følgende omtale:

«I 2017 foreslås en ramme på 246,8 mill. kr. Økning i rammen er lavere enn deflator. Dette skyldes overføringen til andre viktige samferdselsoppgaver innen trafikksikkerhet, TT-transport, forvaltning, utvikling og samarbeid.»

Vest-Agder har altså sett seg nødt til å prioritere andre områder innenfor samferdselsområdet sterkere enn drift og vedlikehold av fylkesveiene. Det framgår helt tydelig at nivået på drift og vedlikehold er for lavt, jf. teksten sitert over og en enda tydeligere omtale av dette i budsjettdelen om samferdsel:

«Budsjettnivået, som i dag utgjør ca. 70 prosent av behovet i MOTIV-beregningen, indikerer at det vil bli økt forfall på fylkesveiene med dagens budsjettamme. Det er et stort behov for økt aktivitet innenfor dreneringsarbeid, fjellrensk, skilting og asfaltering. Det er behov for å redusere etterslep og ivareta et trafikksikkert veinett.»

Rogaland, budsjettforslag 2017 og økonomiplan 2017–2020: I innledningsdelen (avsnitt 1) omtales de nasjonale tallene for fylkeskommunene, dvs. at 200 mill. kr av veksten i fylkeskommunenes frie inntekter er begrunnet med behov for opprustning og vedlikehold av fylkesveiene. I avsnitt 3.2 vises det hvor mye av den nasjonale veksten fra 2016 til 2017 som går til Rogaland, dvs. 10,8 millioner. I samme avsnitt framkommer så følgende interessante kritikk av måten de nasjonale midlene blir fordelt på:

«Fylkesrådmannen er fremdeles svært kritisk til at regjeringen fordeler midler til opprusting og fornying av fylkesveier etter dokumentert forfall på hele fylkesveinettet, som i realiteten betyr at tidligere prioritering av formålet vil ha straffet seg. En fordeling av makrorammen etter

sektornøkkelen for fylkesveier ville ha kvalifisert Rogaland for om lag 90 mill. kroner i årlige midler til opprusting og fornying.»

Når vi så kommer til selve budsjettforslaget for 2017 og omtalen av fylkesvegområdet i denne, finner vi følgende tekst:

«Fylkesrådmannen har altså ikke funnet rom for en økning i rammer for drift og vedlikehold i tråd med de anmodninger som gis i forslaget fra Statens Vegvesen. Fylkesrådmannen tilrår at det fastsettes en totalramme på 510 mill. kroner, som er en reduksjon på 7,3 mill. kroner fra den ordinære bevilgningen i 2016. Sett i forhold til MOTIV-data er 510 mill. kroner 94,5 pst av det beregnede utgiftsbehovet på 539,9 mill. kroner i 2017.

I vedtatt økonomiplan for perioden 2016-2019 er det lagt opp til opptrapping av drift og vedlikehold i forhold til MOTIV med 96,5 % av MOTIV i 2017 og 100 % fra 2018. I denne økonomiplanen foreslås en opptrapping fra 94,5 pst av MOTIV i 2017 til 97,6 pst fra 2018, slik at salderingen på 15 mill. kroner langt på vei må oppfattes som en varig tilpasning til et redusert finansielt handlingsrom.

En bevilgning under beregnede utgiftsbehov (MOTIV) vil i prinsippet gi seg utslag i økt vedlikeholdsetterslep. Kartlegginger har vist at vedlikeholdsetterslepet i Rogaland er vesentlig mindre enn i landet for øvrig. Nøkkeltall fra KOSTRA viser også at RFK har vesentlig høyere brutto driftsutgifter per kilometer fylkesvei enn landsgjennomsnitt. Fylkesrådmannen minner om at dette handler om prioriteringer og en avveining av innsatsen mellom drift og investering og andre tjenesteområder.

Det er en uttalt målsetting å unngå at vedlikeholdsetterslepet øker. Etter fylkesrådmannens vurdering vil handlingsrommet i drift gradvis styrkes i løpet av planperioden til et nivå som taler for å løfte drift/vedlikehold av fylkesveier til et nivå som er nærmere det som kreves for å unngå at etterslepet per definisjon øker.»

Hordaland, budsjettforslag 2017 og økonomiplan 2017–2020. Fra budsjettets kapittel om samferdsel finner vi følgende statusbeskrivelse når det gjelder drift og vedlikehold av fylkesveier:

«Førebels analysar viser at forfallet har auka vesentleg dei siste åra, kombinert med at klimaet endrar seg med meir flaum, skred og ekstrem nedbør.

Regional transportplan for Hordaland 2013–2024 vart lagt fram for handsaming i fylkestinget i oktober 2012. Handlingsprogram 2014–2017 for fylkesvegnettet i Hordaland er vedlegg til transportplanen. I planen er det prioriteringar for investeringar og drift/vedlikehald på vegnettet. I samsvar med vedteken drifts- og vedlikehaldsstrategi er det i handlingsprogrammet lagt opp til å nytte ein stadig aukande del av investeringsbudsjettet til standardhevingstiltak, som skal nyttast til reinvesteringar på vegnettet for å stoppe forfallet.»

Budsjettforslaget for 2017 innebærer en liten nominell økning i vedlikehold, opp frå 70,4 mill. til 73,5 mill. kr. Drift øker mer, fra 350,6 til 359,8, men mesteparten av økningen er knyttet til driftsavtaler med faste kontrakter. Samlet sett er økningene i budsjetterte driftsutgifter til drift og vedlikehold av fylkesveger betydelig lavere enn økningen til Hordaland i Tabell C-fk. Så vidt vi kan se, finnes det ingen omtale eller sammenligning mot statens bevilgninger i Tabell C-fk i budsjett delen om samferdsel overhodet.

I budsjettets omtale av frie inntekter nevnes det nasjonale tallet på 200 mill. i økning fra 2016 til 2017. Det nevnes ikke hvor mye av denne økningen som tilkommer Hordaland. I omtalen av frie

inntekter framkommer det også at Hordaland har tapt på omleggingene av kostnadsnøkklene fra 2015, og at dette gir en årlig reduksjon på ca. 11 mill. kr per år i innfasingsperioden på fem år.

Sogn og Fjordane, budsjettforslag 2017 og økonomiplan 2017--2020. I kapittel 5.1 om skatt og rammetilskudd nevnes summen av saker til særskilt fordeling til Sogn og Fjordane, med 221,674 mill., og at dette gjelder midler til tunnelvedlikehold, opprusting og fornying av fylkesveiene, ferjeavløsningsmidler og tilskudd til fagskolen. Den delen av dette beløpet som er bevilget til opprusting og fornying av fylkesveiene framgår ikke.

I kapittel 10 Samferdsel, avsnitt 10.1 Budsjettprofil skrives det følgende om fylkesveiene:

«I budsjett for 2017 er det ei særskilt satsing på tunnelrehabilitering med ei løyving på 207,3 mill. kr. Samla sett er løyvinga til drift og vedlikehald av fylkesvegnettet på eit nivå der det skal vere mogleg å redusere forfallet på fylkesvegnettet .»

De budsjetterte beløpene til fylkesveiene vises under programområde 722. Netto driftsutgifter til drift og vedlikehold av fylkesvei og er budsjettert til 496,3 mill. i 2017. Dette er en nominell økning på 61,5 mill. kr frå budsjett 2016. Budsjett 2016 på 434,8 mill. kr lå imidlertid litt under rekneskap 2015 på 436,1 mill. kr. Vi finner ingen eksplisitt omtale av beløpene til fylkesveiformål i statsbudsjettets Tabell C-fk eller en vurdering av hvorvidt eller hvordan fylkeskommunen forholder seg til disse tallene.

Møre og Romsdal, budsjettforslag 2017 og økonomiplan 2017–2020. Det er et sterkt fokus på samferdselsområdet i dette budsjettforslaget. Allerede i fylkesrådmannens forord til budsjettokumentet framgår det at statlige midler til tunnelsikring hittil ikke har blitt benyttet til tunnelsikring, og at behovet for mer ressurser til dette dermed er særlig stort. Det nevnes også at det er et «*Omfattende behov for investeringer og vedlikehold i fylkesveinettet.*» Investeringsbehovet og etterslepet i samferdselssektoren gis også en bred omtale i kapittel 1.4 om de økonomiske utsiktene framover. Møre og Romsdals økning i bevilgning til fylkesveier som særskilt bevilgning i Tabell C-fk med kr. 20,7 mill.kr. (reell økning) nevnes eksplisitt i kap. 2.1 og kap. 3.3.1. I sistnevnte kapittel nevnes også den totale bevilgningen til Møre og Romsdal på 143,3 mill. kr i statsbudsjettet for 2017.

I kapittel 10 Samferdsel framgår det tydelig at fylket har betydelige utfordringer innenfor dette budsjettområdet:

«Fylkeskommunen har store økonomiske utfordringar i samferdselssektoren.

Mellom anna kan følgjande nemnast:

- stort og aukande etterslep på fylkesvegar - 5,9 mrd. kroner
- aukande kostnader til drift av ferjer og hurtigbåtar grunna prisoppgang på nye anbod
- store kostnader knytt til drift og vedlikehald av ferjekaier (og til naudsynte investeringar i ferjekaier)
- underfinansiering av overføringar knytt til Tunnelsikkerheitsforskrifta på i overkant av 900 mill. kroner»

Budsjettforslaget for 2017 gir en samlet økning på Budsjetttramme 70 Fylkesvegar på 10 mill. kr fra 2016 til 2017. Det er helt tydelig fra tekstomtalen at dette ikke antas å være tilstrekkelig for å unngå ytterligere forverring av vedlikeholdsetterslepet:

«Statens vegvesen melder eit behov for midlar til drift og vedlikehald som ligg om lag 100 mill. kr over dei fastsette rammene. Konsekvensen av det framlagte budsjettet er at vedlikeholdsetterslepet vil auke. I Møre og Romsdal vart dette etterslepet i 2013 rekna til 5,6 mrd. kroner. Med eit aukande vedlikeholdsetterslep, både på sjølve vegkroppen og konstruksjonar som bruer, tunnelar og ferjekaier, reknar vi med at talet på uføresette hendingar vil auke, samt at konsekvensane ved hendingar blir større. Ein kan ikkje rekne med at meirkostnader ved uføresette hendingar kan dekkast innanfor dei avsette rammene.»

Det ser ikke ut til å være noen omtale eller sammenligning av utviklingen i fylkeskommunens bevilgningen til vegvedlikehold opp mot midlene som blir tildelt over statsbudsjettet.

Sør-Trøndelag, budsjettforslag 2017 og økonomiplan 2017–2020. Også i dette fylket framheves utfordringene i samferdselssektoren innledningsvis i budsjettokumentets avsnitt 1.1 om fylkeskommunenes samfunnsoppdrag, underoverskrift «Samferdselsutfordringen». Det framgår der følgende:

«Sør-Trøndelag fylkeskommune har et etterslep på ca. 2,4 mrd. kroner, som med dagens økonomiske rammer øker med ca. 130 millioner kroner årlig.»

Dette budsjettforslaget har blitt utarbeidet før statsbudsjettet for 2017 ble lagt fram. Det er derfor ikke nevnt eksplisitte beløp om hvor mye av den frie veksten som er begrunnet i vedlikehold av fylkesveiene.

I kapittel 2.3.3. Kostnadsutviklingen finner vi mer informasjon om at vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene er et stort og økende problem:

«Det er fortsatt store utfordringer innenfor vedlikehold av vei og skolebygg. Det rammenivået fylkeskommunen har operert med de siste årene til drift og vedlikehold av fylkesvei er på et nivå som genererer økt forfall. Tall fra Statens vegvesen viser at det samlede tilskudsbehovet for å ta igjen forfallet, samt oppgradere veinettet til dagens standardkrav, anslås til 2,4 milliarder for Sør-Trøndelags del (2013-kroner).

MOTIV-tallet ligger om lag 200 millioner kroner over gjeldende rammenivå for drift og vedlikehold. Dette forklarer eskaleringen i forfallet og utfordringens karakter.»

Det samme misforholdet mellom MOTIV-tallet og fylkeskommunens bevilgning kommenteres også i budsjettkapittel 11 om Samferdsel, delkapittel 11.1. Sammendrag:

«Veiområdet representerer en vesentlig økonomisk utfordring. Staten vegvesens vedlikeholdsnorm. «MOTIV» anslår et vedlikeholdsbehov 39% over det fylkeskommunens økonomiske rammer forsvarer.»

Når det gjelder selve budsjettallene, så framgår det av tall og omtale at det opprinnelig ble vedtatt et budsjett til drift og vedlikehold av fylkesvei på 373,5 mill.kr. i 2016. Imidlertid ble et regnskapsmessig mindreforbruk fra 2015 på 50 mill. kr overført til dette formålet i løpet av året, slik at samlet nivå i 2016 kom opp i 423,5 mill. kr. Fylkesrådmannens forslag for 2017 er betydelig lavere enn det reviderte nivået for 2016, men noe høyere enn opprinnelig budsjett for 2016. For 2017 foreslås det 401,2 mill. Dette er under det nivået som Statens vegvesen har

beregnet til å være «minste forsvarlige nivå», på 410,5 mill. kr. MOTIV-tallet som vil sørge for at forfallet ikke øker ligger på 558,1 mill. kr. Det er altså svært tydelig omtale av behovene og konsekvensene av bevilgninger som ligger under de antatt nødvendige nivåene. Det er imidlertid ingen kobling eller sammenligning mot statens særskilte bevilgninger og fylkeskommunens budsjett.

Nord-Trøndelag, fylketsrådets forslag til årsbudsjett for 2017. Innledningsvis i budsjettet, under overskriften Fylkesrådets vurdering, underoverskrift Samferdsel, framgår det at det foreslås at samferdsel samlet får en reduksjon i sin ramme på 7,5 mill. kr, men at potten til drift og vedlikehold av fylkesveier øker med 3,5 mill. kroner. Lenger nede i budsjettdokumentet, i kap. 1.4.1 framgår det at denne økningen delvis skyldes kompensasjon for ekstraordinær prisvekst på driftskontrakter.

I kap. 4.1 Frie inntekter omtales den nasjonale økningen på 200 mill. ekstra bevilgning med særskilt fordeling til fylkesveger. Det framgår ikke hvor mye av dette som gjelder Nord-Trøndelag. Budsjettdokumentet ser heller ikke ut til å inneholde noen vurderinger av nivået på vedlikeholdsutgifter sett opp mot underliggende behov for å unngå forverring av vedlikeholdsetterslepet.

Nordland, fylketsrådets forslag til årsbudsjett for 2017 og økonomiplan for 2017–2020. Den nasjonale økningen på 200 millioner til fylkeskommunene samlet nevnes under avsnitt 4.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2017. Nordlands del av denne veksten omtales i avsnitt 4.6 og sies å være ca. 24 mill. kr.¹⁷ Det er interessant at det rett etter tallet på 24 mill. kr kommenteres følgende: «Dette er ordinære frie inntekter som fylkestinget prioriterer fritt, og som inngår i de 52 mill. kr i økte inntekter». Budsjettkapittel 11 omhandler fylkesveger og fylkesvegferjer. Det framgår i avsnitt 11.2 at det er budsjettert med en reell økning på 18 millioner til styrking av vedlikehold fra 2016 til 2017, og dette foreslås videre også for perioden fram til 2020. Det er også en økning på 33 millioner som skyldes en rent regnskapsmessig overføring fra investeringsbudsjettet til driftsbudsjettet. I avsnitt 11.5 Handlingsplan for 2017 er det en større omtale av beregnet vedlikeholdsetterslep fra Statens Vegvesen. Dette er for Nordland beregnet til ca. 8,7 mrd. kroner. Det framgår fra teksten i budsjettdokumentet at vedlikeholdsnivået er for lavt til å kunne gi noen forbedring:

«Fylkeskommunen prioriterer driftsoppgaver som ivaretar trafikksikkerheten, mens nivået på vedlikehold blir tilpasset etter hva som er tilgjengelige midler etter at de viktigste driftsoppgavene er ivaretatt. Tilgjengelig ramme i fylkeskommunens økonomiplan bidrar ikke til å stanse etterslepet på vedlikeholdet av fylkesvegene. Det er derfor nødvendig å få betydelig realøkning i den totale rammeoverføringen fra staten for å kunne bringe fylkesvegene til en akseptabel standard.»

Det ser ikke ut til å være noen sammenligning av fylkeskommunens nivå på vedlikeholdsutgiftene opp mot økte bevilgninger over statsbudsjettet til dette formålet.

¹⁷ Den nominelle økningen til Nordland, jf. Tabell 7, er på ca. 34,8. Vi antar at det er realveksten som er beregnet til å bli ca. 24 mill. kr. Dette innebærer i så fall at det er beregnet en kostnadsvekst fra 2016 til 2017 på ca. 6,5 %, hvilket er høyere enn den generelle antatte kostnadsveksten. Det er mulig man her har brukt egne forutsetninger om spesiell kostnadsvekst for samferdselssektoren. Avviket kan også skyldes at anslag har blitt utarbeidet på ulike tidspunkt, og at tallene har blitt oppdatert og endret underveis i budsjettprosessen.

Under investeringsdelen av budsjettet framgår det fra kap. 13.7 Investeringer fylkesveger at det er store utfordringer når det gjelder vegsektoren generelt og tunneler spesielt. Oppfyllelse av den nye tunnelforskriften er beregnet til å koste ca. 1,7 mrd. kroner. Fylkeskommunen omtaler dette som kraftig underfinansiert, jf. følgende sitat:

«Dersom fylkeskommunen får utsatt gjennomføringsfrist til utgang av 2024, og med statlig bevilgning på samme nivå som 2015 over frie inntekter, vil det være en underfinansiering på vel 1 mrd. kr til formålet. Det er en pågående dialog mellom fylkesrådet og Veidirektoratet angående utsatt frist.»

Troms, fylkesrådets forslag til årsbudsjett for 2017 og økonomiplan for 2017–2020. I kapittel 1 Økonomiplan og den økonomiske situasjonen tegnes det et dystert bilde av fylkeskommunens økonomi.

«Konsekvensene av statsbudsjettet for 2017 er en realnedgang i frie inntekter på 15 mill. kroner for Troms fylkeskommune dersom føringene knyttet til bevilgninger i statsbudsjettet skal følges. Årsaken er innføring av nytt inntektssystem (3 års virkning), tap som følge av oppdaterte vektorer og kriterier i inntektssystemet og bare delvis prisjustert Nord-Norge-tilskudd.»

Litt lenger nede omtales så fylkesvegene på følgende måte:

«Økte kapitalutgifter på veginvesteringer er forutsatt dekket innenfor bevilgningen til vegvedlikehold. I 2020 vil det bare være i underkant av 9,5 mill. kroner igjen til dekkelegging innenfor bevilgningen hvis faste driftskontrakter holdes fast, og i 2025 er det ingenting igjen. Denne utfordringen kommer i tillegg til reduksjonene i inntektsrammen.»

I budsjettkapittel 14 Samferdsel og miljø benyttes tallene til fylkesveger fra statsbudsjettet direkte inn i fylkeskommunens budsjettering, jf. følgende kopi av en tabell (unummerert) fra budsjettokumentet:

Endring (i 1000 kr)	2017	2018	2019	2020
Endringer:				
Omorganisering TFT, overføring stab/støtte, Ftg. 34/16	-596	-596	-596	-596
Prisvekst 2017	32 102	32 102	32 102	32 102
Nye tiltak:				
Planlagt innsparing				
Innsparte kapitalutgifter	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000
Reduksjonen kollektiv	-17 000	-17 000	-17 000	-17 000
Ikke spesifisert		-6 890	-25 250	-36 790
Styrking vegvedlikehold (Tab. C)	18 479	18 479	18 479	18 479
Økt CO2 avg. Mineralolje. Lokale båtruter	400	400	400	400
Økt CO2 avg. Mineralolje. Fylkesvegferjer	600	600	600	600
SUM ENDRNG	23 985	17 095	-1 265	-12 805

I tekstdelen under denne tabellen finner vi følgende interessante beskrivelse av problemet rundt vedlikeholdsetterslep og de statlige midlene til vedlikehold av fylkesvegene og tunnelutbedring:

«Som følge av det store vedlikeholdsetterslepet i alle fylkene ble det i statsbudsjettet for 2014 bevilget ekstra midler til innhenting av etterslepet, kalt fornyingsmidler. Denne bevilgningen ble videreført og økt både i 2015 og 2016, og økes med ytterligere 18,479 mill. kroner ut over

prisvekst i 2017, slik at den er oppe i 150,5 mill. kroner. I tillegg ble det i 2015 lagt inn ekstra midler til utbedring av tunneler som følge av nye tunnelforskrifter. Denne bevilgningen videreføres med 27,245 mill. kroner etter prisjustering i 2017. Fylkesrådet legger inn begge de statlige satsingene i vedlikeholdsbudsjettet for 2017.»

Litt lenger nede i samme budsjettkapittel, finner vi så følgende avsnitt:

«Bevilgningene til dekkelegging reduseres med 20 prosent i budsjettet for 2017, fra 77 mill. kroner i 2016 til 62 mill. kroner i 2017, og fra 2021 vil det ikke være disponible midler til dekkelegging innenfor dagens ramme til vedlikehold av fylkesveier. I 2025 vil alt av dekkeleggingsmidler samt 60 prosent av midler som går til annet vedlikehold i 2016, gå til å dekke kapitalutgiftene og rammereduksjonene. Den største utfordringen i årene som kommer er at de ordinære rammene ikke vil være tilstrekkelig til å dekke det årlige forfallet og en vil derfor heller ikke oppnå den tilsiktede forbedringen av vedlikeholdsetterslepet som fornyingsmidlene fra staten legger opp til. Dersom fornyingsmidlene fra staten opphører vil forfallet øke i akselererende grad for hvert år.»

Finnmark, fylkesrådets forslag til årsbudsjett for 2017 og økonomiplan for 2017–2020. I kapittel 2 Økonomiske rammer kommenteres kun den samlede økning i rammetilskudd og frie inntekter uten noen omtale av at noe av midlene er «spesiell» økning i Tabell C-fk til fylkesvegformål. Samferdselsområdet omhandles i budsjettets kapittel 3.9 Rammeområde Samferdsel. Under overskriften «Utfordringer» innledningsvis i dette kapittelet skrives det følgende:

«Økt forfall på fylkesveger gir mer omfattende vedlikehold og høyere driftskostnader.»

Når vi kommer til de budsjetterte utgiftene til budsjettområde 83 Drift og vedlikehold av fylkesveger, så budsjetteres det med ca. 21 mill. kr lavere brutto driftsutgifter i 2017 enn i 2016. Samtidig er det imidlertid en økning i budsjetterte netto driftsutgifter på ca. 17 mill. kr. Årsaken til at brutto og netto driftsutgiftene går i hver sin retning, er at fylkeskommunens bruttoinntekter antas å gå betydelig ned, fra 84,3 mill. kr i 2016 til 46,4 mill. i 2017. Årsaken til dette framgår så vidt vi kan se ikke av teksten i dokumentet.

I teksten som omtaler budsjettområde 83 Drift og vedlikehold av fylkesveger, framkommer det klart av teksten at driftsutgiftene er for lave til å forhindre en forverring av etterslepet og at man de siste årene kun har hatt midler til å gjøre de aller mest nødvendige/kritiske tiltakene:

«Vedlikehold av veger innebærer tiltak for å opprettholde standarden på fylkesvegene. Tiltakene omhandler dekkelegging og grøfting/drenering. Salderinger de senere år har gjort at kun de mest kritiske tiltakene er blitt gjennomført, og forfallet på vegene har økt. Etterslepet på vegvedlikeholdet på fylkesvegene i Finnmark er estimert til 2,1 mrd. kr i en rapport utarbeidet av Statens Vegvesen i oktober 2016. Beregninger viser at vedlikeholdsbehovet er på 80-100 mill. kr årlig for at forfallet på fylkesvegen ikke skal øke. I 2017 har Finnmark fylkeskommune avsatt 62,4 mill. kr til vegvedlikehold.»

Noe lenger nede i samme kapittel nevnes også både nivå og vekst for Finnmark i de særskilte bevilgningen til fylkesveier over statsbudsjettet. Videre tallfestes også det beregnede vedlikeholdsbehovet fra MOTIV-beregningene:

«I Nasjonal Transportplan 2014-2023 er fylkeskommunene tildelt ca. 10 mrd. kr i perioden til ekstra vedlikehold av fylkesveg. Tildelingen er basert på registrert forfall på fylkesvegene og skjer årlig gjennom statsbudsjettet. Finnmark fylkeskommune er tildelt en økning på 7,2 mill.

kr i 2017, slik at fylkeskommunen totalt mottar 50,7 mill. kr i ekstra midler tiltenkt vegvedlikehold. Dette inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunen. MOTIV-tallet (beregningsmodell som viser det årlige vedlikeholdsbehovet for å holde forfallet på vegnettet i sjakk) for 2016 (siste tilgjengelige tall) ville vært oppnådd med 80 mill. kr på vegvedlikehold. Budsjettet var 62,4 mill. kr på vegvedlikehold i 2016. Det vil dermed være en negativ differanse på omtrent 80 mill. kr i fireårs-perioden. Konsekvensene av dette avviket er et vegnett i økende forfall.»

6.2 Oppsummering av fylkeskommunenes budsjettdokumenter

De ekstra midlene (200 mill. kr i realvekst) som bevilges i 2017 med særskilt fordeling i Tabell C-fk i Grønt Hefte til opprusting og fornying av fylkesvegnettet over Statsbudsjettet, blir nevnt i samtlige fylkers budsjettdokumenter. De fleste fylkene omtaler også hvor mye dette utgjør for dem, dvs. det fylkesfordelte tallet fra Tabell C-fk. Det ser imidlertid ut som om selve budsjetteringen av fylkeskommunenes egne utgifter til vedlikehold av fylkesveier er relativt frikoblet fra hvor mye fylkene får over statsbudsjettet. Det er kun et fåtall av fylkene som gjør noen direkte sammenligning mellom økning i egne utgifter og økt bevilgning fra statsbudsjettet.

I noen av budsjettdokumentene kommer det enkelte interessante signaler eller antydninger, jf. sitatene nedenfor:

- «Dette er frie midler for fylkeskommunen» (Telemark)
- «Dette inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunen» (Finnmark)
- «Dette er ordinære frie inntekter som fylkestinget prioriterer fritt» (Nordland)

Denne type formuleringer signaliserer eller antyder en prinsipiell holdning fra sentraladministrasjonens side om at midlene med særskilt fordeling også er å betrakte som frie midler for fylkeskommunene, og at de dermed ikke trenger å forholde seg til disse midlene på annen måte enn det ordinære rammetilskuddet. Formelt sett er jo dette helt korrekt. Selve ordlyden i budsjettdokumentene tyder også isolert sett på at fylkeskommunene ikke føler seg direkte bundet til å øke sine egne utgifter med samme beløp som økningen i statens bevilgninger, siden det gjøres lite av eksplisitte sammenligninger for å vurdere eller dokumentere i hvilken grad fylkeskommunen faktisk øker egne utgifter i takt med statens bevilgninger. Det er også viktig å understreke av vi ovenfor kun har gått gjennom sentraladministrasjonens budsjettforslag for 2017. Politikerne kan selvsagt ha gjort omprioriteringer som styrker vedlikeholdsbudsjettet for fylkesveiene, og i et par enkelttilfeller kjenner vi eksplisitt til at dette har blitt gjort. Vi har imidlertid ikke hatt muligheter til å sjekke endring fra budsjettforslag til vedtatt budsjett for samtlige fylker.

Så godt som alle fylkeskommunene har også en omtale av vedlikeholdsetterslepet. Dette er som regel et viktigere tema i budsjettdokumentene enn det statens ekstrabevilgninger er. De fleste fylkeskommunene kommenterer om deres eget vedlikeholdsnivå er tilstrekkelig til å unngå en ytterligere forverring av vedlikeholdsetterslepet, og i mange tilfeller framgår det tydelig at de budsjetterte utgiftene for 2017 er lavere enn minimumsbehovet Statens Vegvesen har beregnet for å opprettholde dagens standard. Videre er dagens standard i mange tilfeller langt dårligere enn ønskelig. At det er et stort behov for midler til vedlikehold og oppgradering av fylkesvegnettet, er det dermed liten tvil om. Selv om det generelt har vært økende bevilgninger fra de fleste

fylkeskommunenes side, ser det ut til at utgiftene må løftes ytterligere hvis en faktisk skal få en vesentlig *reduksjon* i vedlikeholdsetterslepet.

Det er også i mange tilfeller flytende skiller mellom driftsutgifter og investeringsutgifter. Noen fylkeskommuner er tydelige på at de kompenserer for manglende midler til drift ved å sette av mer penger til investeringer og dermed heller får ned vedlikeholdsetterslepet ved å foreta kvalitetshevninger av strekninger som blir klassifisert som investeringer. Dette kan jo også være en helt rasjonell måte å innrette seg på. Hvis forfallet allerede har kommet langt på en vegstrekning, og kvaliteten på vegstrekningen uansett dekkekvalitet er dårlig, vil det gjerne være en mer hensiktsmessig ressursbruk å bruke investeringsmidler til å oppgradere til forbedret standard enn å bruke driftsmidler til å gjenopprette opprinnelig standard.

En del fylker er opptatt av at nye kostnadsnøkler fra og med 2015 har ført til betydelige tap av inntekter. Det samme gjelder fylker som har mistet midler til regional utvikling. I fylker som totalt sett må kutte pga. gradvis fallende inntekter som følge av innfasing av nye kostnadsnøkler, er det selvsagt vanskeligere å prioritere økte midler til vegvedlikehold, enn i fylker som får en netto økning år for år.

Totalt sett kan vi konkludere med at fokuset på vegvedlikehold er relativt stort i mange av fylkeskommunenes budsjettokumenter. Det er også et betydelig fokus på behovet for investeringer og oppgraderinger av tunneler pga. nye krav til tunnelsikkerhet. Det er åpenbart at behovet for midler til samferdselssektoren generelt, og fylkesvegene spesielt, er stort. Det er derfor også vanskelig å konkludere klart omkring effekten av statens særskilte bevilgninger til fylkesvegformål. Siden behovet er så stort, og siden dagens utgiftsnivå i mange tilfeller uansett er for lite til å unngå en ytterligere forverring av vedlikeholdsetterslepet, er det jo mye som taler for at fylkeskommunene uansett har måttet – og fortsatt vil måtte – øke utgiftene til vedlikehold av fylkesveiene. Hvor mye sterkere prioriteringen av vegvedlikehold isolert sett har blitt som følge av at staten har gitt midler som særskilt fordeling i en egen ordning i statsbudsjettet i stedet for som ordinære frie inntekter gjennom innbyggertilskuddet, er derfor vanskelig å vurdere. Vi kommer tilbake med flere vurderinger omkring dette i avsnitt 6.5 med oppsummerende kommentarer og tentative konklusjoner.

6.3 Regnskaper for 2013 til 2015

I Tabell 9 vises hvert fylkes brutto driftsutgifter til fylkesveger for årene 2013-2015,

Tabell 9. Brutto driftsutgifter til fylkesvei, konserntall i løpende priser, mill. kr. Kilde: KOSTRA.

	2013	2014	2015
Hele landet	6833	7574	8304
Østfold	220	272	276
Akershus	709	810	944
Oslo	96	213	275
Hedmark	303	309	328
Oppland	359	332	353
Buskerud	339	360	401
Vestfold	222	260	260
Telemark	263	289	282
Aust-Agder	152	163	173
Vest-Agder	305	348	356
Rogaland	465	565	571
Hordaland	538	603	740
Sogn og Fjordane	417	497	491
Møre og Romsdal	547	554	585
Sør-Trøndelag	388	359	427
Nord-Trøndelag	346	345	375
Nordland	470	561	615
Troms	484	530	596
Finnmark	210	204	255

Tabellen viser at det for landet samlet har skjedd et løft i driftsutgiftene til fylkesveier. Den nominelle økningen var på ca. 10,8 % fra 2013 til 2014 og på ca. 9,6 % fra 2014 til 2015. For å vurdere om fylkeskommunene kan sies å ha fulgt opp statens ekstrabevilgninger i statsbudsjettets Tabell C-fk, blir det imidlertid mer relevant å se på om økningen fra sist år er større eller mindre enn de ekstra midlene som tildeles i Tabell C-fk (også vist i vår Tabell 7 i kapittel 4.4). Vi har dermed beregnet hvert fylkes økte brutto utgifter fra sist år, fratrukket økte inntekter fra Tabell C-fk, jf. Tabell 10:

Tabell 10. Nominell økning i brutto driftsutgifter fra KOSTRA-regnskaper (konsern) til fylkesveger fra året før, fratrukket økning i bevilgning til Opprusting og fornying av fylkesvegnettet fra Statsbudsjettets Tabell C-fk. Tall i mill. kr i løpende priser.

	2014	2015	Sum 2014+2015
Hele landet	-40	507	467
Østfold	34	0	34
Akershus	84	130	214
Oslo	115	61	176
Hedmark	-21	12	-9
Oppland	-49	16	-33
Buskerud	-25	27	2
Vestfold	24	-3	21
Telemark	-16	-20	-36
Aust-Agder	-10	3	-6
Vest-Agder	7	-2	5
Rogaland	66	-4	62
Hordaland	-26	111	85
Sogn og Fjordane	24	-22	2
Møre og Romsdal	-72	9	-63
Sør-Trøndelag	-62	58	-4
Nord-Trøndelag	-22	24	2
Nordland	-19	22	3
Troms	-37	42	5
Finnmark	-33	43	10

Et negativt tall i Tabell 10 viser altså at fylket økte sine egne driftsutgifter mindre enn det de fikk tildelt ekstra (målt mot året før) i Tabell C-fk. Vi ser at fylkene i 2014 samlet økte sin utgiftsvekst noe mindre enn det de fikk tildelt fra staten (780 mill.). Dette bør sees i sammenheng med at statens bevilgning i 2014 opprinnelig ble foreslått til å bli 500 mill. i statsbudsjettet. Det var først i Stortingsbehandlingen at beløpet ble økt til 780 millioner for budsjettåret 2014. Fylkenes budsjettvedtak var trolig i stor grad basert på informasjonen som forelå etter framleggelsen av statsbudsjettet, der tallet altså var på 500 millioner. Vi ser at det blir negative tall i 11 av 19 fylker i 2014, og at summen av beløpene i de 11 fylkene med negative tall er på -393 millioner kroner. På den annen side er det altså også 9 fylker som øker sine utgifter til fylkesveger mer enn det de får ekstra av staten.

I 2015 er imidlertid fylkeskommunenes utgiftsvekst til fylkesveger langt større og øker i sum 507 mill. kr mer enn det de fikk ekstra av staten dette året (som var 223 mill. nominelt). Videre er det kun 5 fylker med negative beløp i 2015, og det er kun to fylker som har negative beløp av mer enn ubetydelig størrelsesorden.

Totalt gjennom både 2014 og 2015 øker altså fylkenes samlede brutto driftsutgifter til fylkesveger en god del mer enn ekstrabevilgningen fra staten. For det enkelte fylke er det også slik at summen av de to tallene for 2014 og 2015 er positiv i 13 av 19 fylker. Videre er summen relativt nær null, slik at fylkenes økninger har vært i nærheten av ekstramidlene fra staten i ytterligere tre fylker. Det er dermed kun tre fylker, Oppland med -33 mill. kr, Telemark med -36 mill. kr og Møre og

Romsdal med -63 mill. kr som har en negativ sum som kan sies å være av betydelig størrelsesorden.

Konklusjonen fra disse tallene synes derfor å være at fylkene i relativt stor grad har fulgt opp statens ekstrabevilgninger med å øke sine egne driftsutgifter tilsvarende – og i mange tilfeller mer enn tilsvarende. Responsen var større i 2015 enn i 2014, og det kan bl.a. skyldes at:

- 2014 var det første året (iallfall siden 2010), og oppmerksomheten ble kanskje større etter hvert
- Beløpet i 2014 ble først foreslått til 500 millioner i opprinnelig statsbudsjett og senere oppjustert til 780 i stortingsbehandlingen. Da var mange av budsjettene i fylkene allerede vedtatt.
- Det kan ta tid å iverksette samferdselsprosjekter, så noe av den ekstra satsingen planlagt i 2014 kan ha blitt gjennomført i 2015.

Vi understreker at alle tall i tabellene og teksten ovenfor dreier seg om nominelle beløp. Det ville vært en mer relevant beregning å benytte reelle beløp (beløp i faste priser), dvs. omregne både fylkenes utgifter og statens bevilgninger til faste priser. Siden det området vi her fokuserer på, i hovedsak dreier seg om asfaltering og grunnarbeid, burde man i så fall helst bruke en spesifikk kostnadsdeflator for bygge- og anleggsvirksomhet. Dette vil bli mer korrekt enn den alminnelige kommunale deflatoren beregnet av Teknisk Beregningsutvalg (som jo i hovedsak måler lønnsutviklingen for kommunalt ansatte). For å holde sammenligningen og framstillingen så enkel som mulig, har vi imidlertid her kun valgt å vise de nominelle beløpene. Vi må da bare huske på at den nominelle økningen i utgiftene må være stor nok til å gi rom for en realvekst hvis man faktisk skal få råd til å vedlikeholde eller oppgradere mer vei enn året før.

Som vi skal se fra momentene vi har fått med oss fra samtalene med noen av fylkeskommunene, bør vi også se driftsutgiftene i sammenheng med investeringsutgiftene til fylkesveier – det kan ofte være flytende grenser mellom hva som klassifiseres som drift og investeringer, og en del manglende vedlikehold kompenseres heller ved å gjennomføre et kvalitetsløft («investering») i stedet for å kun oppgradere til opprinnelig standard («drift»).

Som bakgrunnsinformasjon for neste tabell viser vi derfor også nivåtallene for fylkenes brutto investeringsutgifter for 2013–2015.

Tabell 11. Fylkeskommunenes brutto investeringsutgifter til fylkesveger, konserntall i mill. kr i løpende priser. Kilde: KOSTRA.

	2013	2014	2015
Hele landet	8137	8492	8089
Østfold	134	150	167
Akershus	448	677	801
Oslo	0	284	282
Hedmark	231	188	202
Oppland	613	429	317
Buskerud	365	315	364
Vestfold	93	153	195
Telemark	122	211	151
Aust-Agder	71	87	120
Vest-Agder	360	264	264
Rogaland	783	931	578
Hordaland	1444	1514	1709
Sogn og Fjordane	611	400	153
Møre og Romsdal	436	493	690
Sør-Trøndelag	589	851	837
Nord-Trøndelag	358	335	342
Nordland	1010	908	413
Troms	280	169	339
Finnmark	190	131	165

Vi kan her legge merke til at investeringsutgiftene går noe ned nominelt fra 2013 til 2015. Mens investeringsutgiftene ligger ca. 1,3 mrd. lavere enn driftsutgiftene i 2013, ligger driftsutgiftene ca. 200 mill. kr høyere enn investeringsutgiftene i 2015.

Hvis vi så summerer både brutto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter for hvert fylke, og måler endring i samlede bruttoutgifter til fylkesveier opp mot økte bevilgninger fra staten i statsbudsjettets Tabell C-fk på samme måte som i Tabell 10, får vi resultater nasjonalt og for hvert fylke¹⁸ i Tabell 12.

¹⁸ Fra og med 2015 kom det for første gang også ekstra midler over statsbudsjettets Tabell C-fk til «kompensasjon forskrift om tunnelsikkerhet». Disse beløpene er ikke tatt med i beregningen i noen av de viste tabellene. Dette utgjorde totalt 272 mill. kr i 2015

Tabell 12. Nominell økning i sum av brutto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter fra året før, fratrukket økning i bevilgning til Opprusting og fornying av fylkesvegnettet fra Statsbudsjettets Tabell C-fk. Tall i mill. kr i løpende priser.

	2014	2015	sum 2014+2015
Hele landet	316	105	420
Østfold	51	17	67
Akershus	314	253	567
Oslo	398	59	457
Hedmark	-64	26	-38
Oppland	-233	-95	-328
Buskerud	-75	75	0
Vestfold	83	39	122
Telemark	73	-80	-7
Aust-Agder	7	36	43
Vest-Agder	-90	-1	-91
Rogaland	214	-356	-143
Hordaland	45	305	350
Sogn og Fjordane	-187	-269	-456
Møre og Romsdal	-15	205	190
Sør-Trøndelag	200	45	245
Nord-Trøndelag	-45	30	-14
Nordland	-121	-473	-594
Troms	-148	213	64
Finmark	-92	77	-15

Når vi også inkluderer investeringsutgiftene, får vi en mer positiv utvikling for landet som helhet for året 2014, mens 2015-tallene blir trukket noe nedover. Det er relativt kraftige reduksjoner i investeringsutgiftene i Nordland, Sogn og Fjordane, Oppland og Rogaland. Det er dermed også disse fire fylkene som peker seg ut med størst negative tall for kombinerte utgifter til drift og investeringer målt opp mot statens bevilgninger.

6.4 Endringer i kostnadsnøkler for fylkeskommunene fra og med 2015

Fra og med budsjettåret 2015 skjedde det en omlegging av kostnadsnøkler i inntektssystemet. Den isolerte effekten av dette vises i tabellen nedenfor.

Tabell 13. Fordelingsvirkninger av nye kostnadsnøkler. Tap/gevinst i mill.kr. per fylke med fullt utslag. 2015-kroner. Kilde: Vedleggstabell B-fk i Grønt Hefte for 2015.

Østfold	-72,5
Akershus	-49,3
Oslo	672,1
Hedmark	-133,8
Oppland	-46,5
Buskerud	19,5
Vestfold	65,3
Telemark	-60,2
Aust-Agder	-16,5
Vest-Agder	19,5
Rogaland	347,4
Hordaland	-56,3
Sogn og Fjordane	-278,8
Møre og Romsdal	46,8
Sør-Trøndelag	58,0
Nord-Trøndelag	-121,3
Nordland	-282,7
Troms	-92,9
Finnmark	-17,8

Disse tallene viser full effekt av nye kostnadsnøkler. Både inntektsgarantiordning og en egen tapkompensasjonsordning vil dempe utslaget slik at inntektsomfordelingene vil fases inn gradvis i løpet av fem år. Det er dermed først i 2020 at omfordelingene får full effekt. For å eksemplifisere hvordan dette slår ut for et konkret fylke, vises følgende tabell hentet fra Nordland fylkeskommunes budsjett for 2016.

Tabell 14. Effekt av nytt inntektssystem for Nordland Fylkeskommune, 2015–2020. Tall i 2016-kroner. Kilde: Nordland fylkeskommune, Økonomiplan 2016–2019 og budsjett 2016.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Overgangsordning	226	175	117	58	0	0
Tapkompensasjon	56	56	56	56	56	0
Samlet effekt av nytt inntektssystem	2	53	112	170	228	284

De fylkene som taper mest pga. endrede kostnadsnøkler må – isolert sett – gjennomføre gradvise budsjettnedskjæringer i perioden fram til 2020 for å sette opp budsjetter i balanse. Dermed er det vesentlig vanskeligere for disse fylkene å øke drift og vedlikehold av fylkesvegene enn for fylkene

som har fått økte inntekter som følge av endringene i kostnadsnøklerne. Fylkene som taper, er naturlig nok relativt opptatt av dette, og det er viktig å se effektene av de særskilte statlige bevilgningene til fylkesveger i lys av inntektssituasjonen for den enkelte fylkeskommunen.

6.5 Drøfting og forsøksvise konklusjoner angående effekten av statens bevilgninger til fylkesvegene fra og med 2014 til og med 2017

Vi har hittil i dette kapittelet utnyttet tallmateriale fra regnskaper for 2013–2015, budsjettokumenter for 2017 og ulike tall fra statsbudsjettet. Innsikten fra intervjuene med i alt fem fylkeskommuner er i noen grad også trukket inn i teksten ovenfor. Imidlertid er det også en god del supplerende informasjon fra intervjuene som hittil ikke har framkommet. Nedenfor foretar vi en oppsummerende drøfting av all informasjon vi har kunnet trekke ut fra både regnskapene, budsjettokumentene og synspunktene som har framkommet gjennom intervjuene.

KOSTRA-tallene for 2013, 2014 og 2015 viser at de fleste fylkeskommunene har økt sine brutto driftsutgifter til fylkesveger relativt betydelig i 2014 og 2015. Hvis vi ser disse to årene under ett og sammenligner mot økningene til fylkesveger i statsbudsjettet, jf. Tabell 10 og Tabell 12 ovenfor, ser det ut til at fylkeskommunene i hovedsak har fulgt opp statens bevilgninger med å øke egne utgifter om lag tilsvarende. Slik sett ser det ut til at ordningen har hatt en viss effekt. Imidlertid viser fylkenes investeringsutgifter en noe mer negativ utvikling enn driftsutgiftene. Som omtalt tidligere, kan det i mange tilfeller være noe tilfeldig om det er drifts- eller investeringsutgiftene som er mest sentrale for å bekjempe vedlikeholdsetterslepet, og begge utgiftskategoriene bør dermed være med i vurderingsgrunnlaget.

Budsjettokumentene for 2017 viser et ganske sprikende bilde av planlagt utvikling fra 2016 til 2017. Totalt sett oppfatter vi tendensen som noe mer negativ enn det regnskapstallene for 2013 til 2015 viste. Det er en god del fylker som øker sine budsjetter for 2017 med mindre enn det staten gir ekstra i budsjettet for 2017. En del fylker har også en reell nedgang i sine budsjettforslag. Dette er vel å merke basert på administrasjonens budsjettforslag og ikke de vedtatte budsjettene. Påplussinger i den politiske budsjettbehandlingen kan ha endret dette bildet noe, og i et par tilfeller kjenner vi konkret til at den politiske behandlingen har løftet nivået på midlene til vegvedlikehold tilstrekkelig til å holde følge med statens ekstra midler for 2017. Likevel er det tydelig at det er en stor utfordring for mange av fylkeskommunene å frigjøre nok midler til å holde tritt med det løpende vedlikeholdsbehovet. Det er da selvsagt en enda større utfordring å få bevilget nok midler til å få redusert vedlikeholdsetterslepet vesentlig.

Regnskapstall for 2016 er ennå ikke kjent, og vi har dermed et hull i tallgrunnlaget. Det vil bli vesentlig enklere å komme med klarere konklusjoner omkring utviklingen i drifts- og investeringsutgiftene til fylkesvegene etter hvert som regnskapstallene for 2016 (og enda bedre, 2017) blir klare.

En del fylker signaliserer – både i budsjettokumenter og i intervjuene – at nye forskrifter om tunnelsikkerhet vil medføre betydelige merutgifter. Staten har fra og med 2015 gitt egne tildelinger til dette formålet i en ny kolonne under «saker med særskilt fordeling» i Tabell C-fk som dermed kommer i tillegg til midlene til Opprusting og fornying av fylkesvegene. Tiltak for bedre

tunnelsikkerhet innebærer i mange tilfeller gjennomføring av relativt store prosjekter som krever planlegging, finansiering og anbudsprosesser før de kan gjennomføres. En del fylker synes å ligge på etterskudd, og flere signaliserer at de regner med å få større merutgifter enn det de har fått (og kommer til å få) ekstra over statsbudsjettet. Noen fylker har opprettet (eller har akkurat opprettet) fond for å trekke ut ekstramidlene fra staten fra det alminnelige driftsbudsjettet, slik at det settes av midler som kan brukes til å finansiere større prosjekter når disse settes i gang i framtida. En del andre fylker ser ikke ut til å ha gjort dette. I så fall har statens ekstramidler bare glidd inn i de ordinære driftsbudsjettene. Disse fylkene vil dermed kunne få relativt betydelig framtidige merutgifter til påkrevd utbedring av tunneler uten tilsvarende merinntekter (dvs. akkumulerte merinntekter fra statens særskilte bevilgning fra og med 2015 kan da allerede være brukt til andre formål). Det kan da bli enda vanskeligere enn i dag å opprettholde et forsvarlig nivå på selve vegvedlikeholdet (utenom tunneler). Vi har ikke faglig grunnlag for å vurdere om statens ekstrabevilgninger til utbedring av tunneler fra og med 2015 er korrekt utmålt i forhold til forventede faktiske merutgifter for fylkeskommunene. Vi påpeker kun at noen fylkeskommuner ser ut til å argumentere for at pålagte merutgifter til bedret tunnelsikkerhet forventes å bli større enn det de får ekstra fra staten.

Det er også andre interne forhold i fylkenes samferdselssektor som beskrives som utfordrende å håndtere. Mye av utgiftene til ferjeruter, rutebåter og bussruter er styrt av kontrakter av en viss varighet. Ved fornyelse av slike kontrakter har utgiftene i en del fylker gått betydelig opp, slik at det kreves betydelige påplussinger i samferdselsbudsjettet for å opprettholde rutetilbudet. Dermed blir det ekstra vanskelig å øke utgiftene til vedlikehold eller oppgraderinger av fylkesveger, siden utgiftene i samferdselssektoren allerede har økt betydelig uten noen økning i bevilgningene til fylkesveger. Noen fylker har dermed «måttet» kutte i budsjettet til vedlikehold for å finansiere kostnadsøkninger i samferdselssektoren for øvrig.

Det er også naturlig nok betydelig oppmerksomhet omkring omleggingen av fylkeskommunenes kostnadsnøkler, og da spesielt i de fylkene som har mistet inntekter som følge av dette. Effekten var knapt merkbar i 2015, men blir så innfaset med gradvis tiltakende styrke i årene 2016 til og med 2020. De fylkene som må redusere sitt utgiftsnivå for å tilpasse seg til reduserte inntekter, finner det selvsagt vanskeligere å frigjøre midler til økt satsing på vedlikehold av fylkesvegene. Det er jo til syvende og sist de totale inntektene som må finansiere de totale utgiftene. Et par fylker som isolert sett har tapt på omleggingen av kostnadsnøkkelen, har uttalt at de finner det noe «hult» at staten reduserer inntektene med den ene hånden (kostnadsnøkkelen) og øker inntektene med den andre (midlene til fylkesvegene i Tabell C-fk).

Beskrivelsen omkring reduserte inntekter pga. nye kostnadsnøkler på den ene siden og økt særskilt bevilgning til fylkesveiene på den andre, er særlig eksplisitt i 2017-budsjettforslaget i Troms fylkeskommune, jf. sitatene ovenfor i avsnitt 6.1. På den ene side foretar fylkeskommunen først kutt fra forrige års bevilgninger til samferdselssektoren. Deretter legges midlene fra statsbudsjettet inn som en egen linje i budsjetteringen. Totaleffekten blir likevel kutt i de reelle bevilgningene, og det budsjetteres fra fylkesrådets side med gradvise reduksjoner i både dekkelegging og annet vegvedlikehold for årene fram mot 2020. Likevel ser fylkesrådmannen ut til å argumentere for at de særskilte bevilgningene til fylkesvegene har en selvstendig effekt: «Dersom fornyingsmidlene fra staten opphører, vil forfallet øke i akselererende grad for hvert år.»

Fylkeskommunenes utgifter til vedlikehold av fylkesveiene kan også svinge en del fra år til år. Både budsjettokumentene og samtalene med fylkeskommunene har fått fram at vedlikehold av fylkesveiene ofte blir en «residualpost» i budsjettssammenheng. Som nevnt også ovenfor er mange av driftsutgiftene til samferdsel styrt av flerårige kontrakter når det gjelder ferjer, båtruter, bussruter, brøyting mv. Vedlikeholdet er mer fleksibelt, og det er nokså uproblematisk å bruke

mer eller mindre penger ett enkelt år: det er i prinsippet bare å asfaltere færre eller flere kilometer med veg. Hvis det blir en uforutsett forbedring av økonomien i løpet av året, eksempelvis økt skatteinnngang, kan det derfor relativt enkelt gjøres ekstra tiltak på vedlikehold av veger.

Det har også vært flere tilfeller der fylkesvegene blir tilgodesett med relativt betydelige ekstraordinære bevilgninger ett enkelt år på grunn av at det har oppstått regnskapsmessig mindreforbruk et tidligere år. Mindreforbruket blir så avsatt på disposisjonsfond og kan fritt disponeres et seinere budsjettår. Siden det er et stort etterslep på vegvedlikeholdet, er en ekstrainsats på vegvedlikehold et meget aktuelt område å gi denne type ekstrabevilgning til. Det er heller ikke noe problem med at større utgifter ett år gir «mothakeeffekt» eller er vanskelig å skalere ned til mer normalt nivå året etter, jf. tidligere argument om at vegvedlikehold er en fleksibel utgiftstype og enkelt skalerbart både opp og ned. Flere fylkers regnskaper er dermed preget av at ett år har et vesentlig løft i utgiftene til fylkesveger pga. bruk av disposisjonsfond fra tidligere års mindreforbruk, mens driftsutgiftene året etter returnerer til et mer «normalt» nivå. Det kan da bli en lite relevant sammenligning hvis vi beskriver dette som at fylkeskommunen har foretatt et «kutt» i utgiftene. Den relevante sammenligningen i et slikt tilfelle må snarere være å sammenligne med opprinnelig budsjettnivå uten denne type ekstraordinære bevilgninger.

Gjennomgangen av budsjettokumentene er trolig det beste uttrykket for hvordan sentraladministrasjonen vurderer behovet for vedlikehold av fylkesvegene. Den *politiske* oppmerksomheten omkring vegvedlikeholdet er ofte også stor, og det er flere eksempler fra intervjuene på at det skjer påplussinger på vegbudsjettene i den politiske budsjettbehandlingen. I tillegg kan det også som nevnt ovenfor bli mer løpende påplussinger gjennom budsjettåret hvis det er rom for dette. Også lokalt er det dermed et stort politisk ønske om å styrke midlene til vedlikehold – men samtidig må fylkeskommunene sette opp budsjetter i økonomisk balanse. Vegvedlikeholdet er derfor sårbart ved at dette er utgifter som er mer fleksible enn de fleste andre budsjettposter. Det faktum at etterslepet på vegvedlikehold er så stort som det faktisk er, viser jo også at det er krevende for fylkeskommunene å prioritere vegvedlikeholdet like sterkt som det underliggende behovet tilsier.

En av våre informanter påpekte også at politisk farge i fylkestinget kan ha noe å si for hvordan fylkeskommunene forholder seg til statens ekstrabevilgninger. Det var opprinnelig den rød-grønne regjeringen som første gang innførte en ekstrabevilgning til fylkesveiene med særskilt fordeling i Grønt Heftes vedlegg C-fk. Dette var den første milliarden til dette formålet som ble bevilget i 2010. Det aktuelle fylkestinget har også rød-grønn farge, og har i prinsippet vært positive til å følge opp statens virkemiddel med å øke egne bevilgninger like mye som det staten har gitt til formålet, siden det var «sine egne» partier som opprinnelig innførte dette statlige virkemidlet i 2010. Når så Solberg-regjeringen fra og med 2014 har benyttet det samme virkemidlet, har det aktuelle fylkestinget i prinsippet blitt «bondefanget» ved at det ville være litt rart å forholde seg annerledes til det samme virkemidlet nå under den blå-blå regjeringen enn det de tidligere gjorde under den rød-grønne. Dette er imidlertid kun et enkeltstående eksempel og er dermed ikke nødvendigvis noe uttrykk for at politisk farge i fylkestinget generelt har noe å si for hvordan fylkeskommunene forholder seg til denne type statlig virkemiddel.

Når det gjelder fylkeskommunenes mer subjektive oppfatninger og vurderinger av midlene med særskilt fordeling til fylkesveger, har vi ikke fått veldig sterke eller klare synspunkter fra våre informanter. Virkemiddelet er jo da også i sin natur nokså utydelig og diffust. Ett av de fem fylkene skiller seg noe ut. Dette fylket argumenterer for at det er meget stor oppmerksomhet mot statens særskilte bevilgninger både blant sentraladministrasjonen og politikerne. Tankegangen synes å være at «dette er noe vi blir målt på og dette er noe vi må sørge for å følge opp, ellers vil det få konsekvenser». Ut fra beskrivelsen dette fylket gir, virker det som om de forholder seg til de

særskilte bevilgningene som om det var en reell juridisk forpliktelse til å øke eget utgiftsnivå minst like mye som statens bevilgninger.

I de andre fylkene vi har snakket med, er vurderingen mer avdempet. Ingen synes å være særlig kritiske til virkemiddelet. Ingen har heller gitt noen klar støtte til at det ville vært bedre med sterkere virkemidler i form av «ekte øremerking». Det er således ikke slik at sentraladministrasjonen mener virkemiddelet er feilslått eller negativt i seg selv. Poenget er snarere at virkningen av virkemiddelet kan være noe diffus, og at det er uklart om fylkeskommunene i realiteten har endret prioriteringene særlig mye fra det de ville gjort dersom midlene i stedet var gitt som del av det ordinære rammetilskuddet. Også gjennomgangen av budsjettokumentene peker i samme retning. Midlene blir nevnt, men ofte nokså sporadisk, og det legges i liten grad opp til noen klart forpliktende sammenligning for å kontrollere eller demonstrere overfor seg selv eller eksterne aktører hvorvidt økningene i egne budsjetter og regnskaper faktisk holder følge med statens særskilte ekstrabevilgninger til fylkesvegene.

Konklusjonen om hvordan fylkeskommunene har forholdt seg til de statlige ekstramidlene til fylkesvegene må derfor bli litt vag eller uklar. Effekten er naturlig nok mindre klar enn dersom fylkeskommunene hadde en klart juridisk bindende forpliktelse til å bruke hver ekstra krone fra staten kun til fylkesveier. Spesielt budsjetteringen i en del av de fylkene som har tapt inntekter på endrede kostnadsnøkler fra 2015, indikerer at «penger er penger» og at det til syvende og sist er de totale inntektene som teller. Hvis det oppleves en reell nedgang i samlede inntekter fra året før, ser det ut til at det er vanskelig å skjerme også fylkesveiene fra reduksjoner – selv om behovet er stort og fylkeskommunene selv klart framhever at utgiftsnivået er utilstrekkelig til å unngå ytterligere vedlikeholdsetterlep. På den annen side er det godt mulig at reduksjonen i vedlikeholdet ville blitt større hvis ikke staten hadde tildelt særskilte midler og i stedet lagt de samme midlene inn i det ordinære innbyggertilskuddet. Fylkeskommunene argumenter selv for at midlene tross alt har en effekt. Hvordan utviklingen ville ha vært dersom de samme midlene hadde blitt bevilget som del av rammetilskuddet i stedet for som midler med særskilt fordeling i Grønt Heftes Tabell C-fk, er imidlertid et kontrafaktisk spørsmål vi uansett ikke kan ha et sikkert svar på. De årene vi har regnskapsdata for, dvs. 2014 og 2015, viser at fylkeskommunene i hovedsak har styrket sitt vegvedlikehold om lag i tråd med økte inntekter tildelt som særskilt bevilgning. Budsjettokumentene for 2017 gir noe mer sprikende resultater. For vegvedlikehold skjer det imidlertid også relativt ofte påplussinger gjennom budsjettåret. Fasiten for 2016 og 2017 vil derfor ikke bli kjent før det foreligger regnskapsdata også for disse årene. Konklusjonen om effekten av de særskilte bevilgningene til vegvedlikehold må dermed holdes litt vag og forsiktig, men vil trolig bli klarere når nye regnskapsdata foreligger.

7. Analyser av driftsutgifter og utgiftsprioriteringer

Dersom kommunene har fulgt opp føringene fra staten, bør dette gjenspeiles i både regnskap og annet tallmateriale som beskriver omfanget av tjenestene. Det er likevel noen utfordringer knyttet til å måle effektene, og vi vil derfor benytte flere typer modeller og data for å oppnå en best mulig innsikt i hvordan midlene har blitt brukt.

For det første viderefører vi analyseopplegget som ble brukt i Håkonsen og Løyland (2011), med noen tilpasninger. Dette er en modell av typen Almost Ideal Demand System (AIDS), hvor prioriteringen mellom kommunale tjenester modelleres. Det er fordelingen av kommunens inntekter som studeres. Vi gjennomfører disse analysene kun for primærkommunene, ikke for fylkeskommunene. De øvrige analysene vi har utført rundt fylkeskommunale veier, viser at en slik systemanalyse ikke vil bidra med ny informasjon.¹⁹

I neste kapittel supplerer vi med andre analyser hvor vi studerer enkeltsektorer og benytter alternative datakilder.

7.1 Modellen

Kommunale prioriteringer innebærer at når én sektor eller tjeneste prioriteres høyere, så må andre deler av driften prioriteres lavere. På kort sikt kan man i noen grad bruke fond til å balansere driften, men over tid må kommunene forholde seg til sitt inntektsnivå. I dette avsnittet tar vi i bruk en statistisk modell som forholder seg konkret til at prioriteringene mellom kommunale tjenestesektorer skjer innenfor en gitt ramme. Vi har delt den kommunale driften inn i sektorer, og inntektsnivået (budsjettskranken) er definert som summen av utgiftene til alle disse sektorene. Tabell 15 i avsnitt 7.2 viser sektorinndelingen.

Modellen vi benytter, er en forenklet utgave av den modellen som ble brukt i Håkonsen og Løyland (2011). Forenklingen ligger i at vi ikke inkluderer priser i estimeringen, en forenkling som også er benyttet i Håkonsen og Løyland (2013). Det er en utfordring, både teoretisk og praktisk, å skulle definere priser på de ulike kommunale tjenestene. Håkonsen og Løyland benyttet lønnskostnader pr. årsverk i de ulike tjenestene, en etablert metodisk tilnærming. Metoden innebærer en god del arbeid med å etablere prisdataene ettersom disse bør hentes fra et annet datamateriale enn KOSTRA for å være stokastisk uavhengige av de øvrige regnskapsdataene i analysen. Priseffekter er ikke sentrale i dette prosjektet, og utelatelsen av prisene vil neppe ha noen betydning for treffsikkerheten til de estimerte inntektseffektene.

Modellen har også en mindre utvidelse sammenlignet med tidligere studier i og med at vi definerer en egen inntektskategori for frie inntekter med føring. Denne kategorien kommer i tillegg til genuint frie inntekter, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter. I praksis er de genuint frie inntektene definert som totale inntekter fratrukket de øvrige inntektskategoriene. Som tidligere

¹⁹ Fylkene gir langt færre observasjoner å analysere på. I tillegg er vegsektorens prosjektbaserte karakter et dårlig utgangspunkt for å måle effekter fra det ene året til det neste.

nevnt, er totale inntekter definert som sum av utgifter over alle sektorer. Ut fra dette settes modellen opp som følger:

$$A_i = \alpha_i + \beta_i \ln(I) + \sum_{j=1}^{11} \gamma_{ij} \ln(T_j) + \sum_{j=1}^{11} \delta_{ij} \ln(G_j) + \sum_{j=1}^{11} \varphi_{ij} \ln(F_j) + \sum_{k=1}^{22} \mu_{ik}(Z_k) + \theta t + u_i$$

$i = 1, \dots, 11.$

A_i er her utgiftsandelen til sektor i . De elleve sektorandelene summerer seg til 1. Variabelen I er de frie inntektene uten føringer. Variablene T_j og G_j er hhv. tilskudd og brukerbetaling/gebyrer til sektor j , og disse inngår i relasjonene for alle sektorer. Det vil si at øremerkede tilskudd også inngår som en variabel som kan bidra til å forklare utgiftsnivået i barnehagesektoren, for eksempel. F_j representerer tilsvarende de frie inntektene med føringer. For sektorer hvor det ikke har vært noen slike føringer, utelater vi variabelen F . I praksis inkluderer vi derfor bare F_1, F_2 og F_4 .

Z representerer et sett av 22 forklaringsvariabler som har som hovedoppgave å kontrollere for effekten av andre faktorer som påvirker prioriteringene. Vi inkluderer også en trendvariabel, t , som vil fange opp en eventuell underliggende utvikling i tidsdimensjonen. Vi diskuterer effekten av denne nærmere i avsnitt 7.3.3.

Siden det er logaritmen av inntektsvariablene som inngår i modellen, får vi en utfordring med gebyrer og øremerkede tilskudd i de tilfeller hvor disse er lik null for enkelte sektorer i enkelte kommuner. Logaritmen av null er ikke definert, så i disse tilfellene har vi erstattet 0-verdier med en verdi på 0,00001 øre pr. innbygger. For frie inntekter med føringer innebærer dette at variabelen er satt til 0,00001 øre pr. innbygger i de årene hvor satsingen ikke er aktiv.

Håkonsen og Løyland (2011) analyserte to modellversjoner, med og uten kommunespesifikke faste effekter. De to modellvariantene omtales som henholdsvis FE (fixed effects) og MKM (Minste kvadraters metode). FE-modellen innebærer at man lar hver kommune få estimert en egen verdi på konstantleddet. Dermed kontrollerer man for alle forhold som forklarer forskjeller mellom kommuner som er konstante i den perioden man har data for. Sammenlignet med MKM reduserer dette faren for skjevheter i estimatene som følge av utelatte variabler.

En mulig ulempe med FE er at øvrige variabler kun evner å fange opp statistiske mønstre i den gjenværende variasjonen, nærmere bestemt variasjonen over tid innenfor den enkelte kommune. I et standard kommunedatasett, med mange kommuner og en relativt kort tidsserie, vil derimot MKM primært måle forskjeller mellom kommunene. Valget mellom FE og MKM har betydning for fortolkningen av resultatene. For eksempel vil den estimerte parameteren til variabelen for frie inntekter måle effekten av etablerte inntektsforskjeller mellom kommuner når modellen er MKM. Når modellen er FE, vil parameteren måle den umiddelbare effekten av inntektsendringer. Disse effektene vil ikke nødvendigvis være de samme. Løyland og Håkonsen valgte MKM som sin hovedmodell. Med tanke på at vårt prosjekt har fokus på effekten ved å innføre føringer på vekst i frie inntekter, er det tidsdimensjonen som er av mest interesse. Vi velger derfor FE som vår hovedmodell. Tester med MKM-modellen viser at dette valget ikke har vesentlig betydning for våre konklusjoner.

7.1.1 Endogenitet

I forbindelse med tidligere analyser har det vært pekt på utfordringer med endogenitet når det gjelder variabler for øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (Håkonsen og Løyland 2011, Håkonsen og Løyland 2013). Øremerket tilskudd er delvis bestemt av kommunens egne valg. Et godt eksempel er det øremerkede tilskuddet til barnehageplasser (som ble innlemmet i rammetilskuddet i 2011). En kommune med mange barnehageplasser og dermed høye utgifter til barnehage, ville motta mer tilskudd enn en kommune med få barnehageplasser, noe som ga en høy korrelasjon mellom barnehageplasser og tilskudd. Det var derimot ikke slik at kommunen hadde flere barnehageplasser enn andre fordi den mottok mer tilskudd. Når vi er ute etter å måle den kausale effekten av en statistisk variabel, er endogenitet et potensielt alvorlig problem. Barnehagetilskuddet eksisterer ikke lenger, og egentlig er det få slike tilskudd igjen. Øremerkede tilskudd tildeles i større grad etter søknad fra kommunene til konkret styrking av tjenesten, jf. barnevernssektoren, eller det fungerer som en kompensasjon for utgifter som hovedsakelig oppstår utenfor kommunens kontroll, jf. toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere.

Den tekniske definisjonen på endogenitet er at en forklaringsvariabel er korrelert med restleddet i modellrelasjonen. Endogenitet kan enten skyldes simultanitet, utelatt variabel eller målefeil. Simultanitet er når kausaliteten går to veier, slik at den avhengige variabelen ikke bare blir påvirket av en forklaringsvariabel, men også påvirker forklaringsvariabelen. Utelatt variabel kan også gi endogenitet når denne både påvirker venstresidevariabelen og en inkludert forklaringsvariabel. Målefeil i en av forklaringsvariablene gir også endogenitet, med den følge at vi får en negativ skjevhet i parameterestimatet. Målefeil kan også gi en positiv skjevhet dersom den finnes i både den avhengige og den uavhengige variabelen. Dette kan være tilfellet i arbeid med regnskapsdata.

Alle tre typer endogenitet kan forekomme i vårt tilfelle. Det som kanskje vil være mest utbredt, i ulikt omfang, er endogenitet som følge av utelatt variabel. Kommunens behov for tjenesten påvirker både tilskuddet og utgiftene. Når vi ikke har kontroll på behovsvariasjonen, vil effekten av denne fanges opp av parameteren til tilskuddsvariabelen. Vi har en modell, som noe forenklet, ser ut som dette:

$$K = \alpha + \gamma_0 I + \gamma_1 T + \beta Z$$

K er kostnad i sektoren, I er frie inntekter, T er øremerket tilskudd og Z er øvrige kontrollvariabler. Med unntak av rene matchingtilskudd eller prosenttilskudd, så vil ikke kostnadene direkte påvirke tilskuddet. I stedet er det slik at kostnadene og tilskuddet korrelerer både gjennom den statlige tilskuddsordningen og gjennom kommunens valg av tjenestenivå. Kommunens valg av tjenestenivå vil delvis være påvirket av tilskuddet fra staten.

Vi kan spesifisere modellen nærmere når det gjelder øremerkede tilskudd. Vi splitter det øremerkede tilskuddet, T , i en eksogen sats fra staten (τ) og den mengdevariabelen (t) som utløser tilskudd og som kommunen selv velger:

$$C = \alpha + \gamma_0 I + \gamma_1 (\tau * t(\tau, Z_1)) + \beta(Z_0, Z_1)$$

Kommunens valg av t er en funksjon av τ og et sett av andre faktorer Z_1 . Hvis vi utelater Z_1 , vil T derfor være endogen. Konsekvensen er at γ_1 fanger opp den effekten som Z_1 har på kostnadene gjennom korrelasjonen med t . Dette er det samme som å si at den delen av tjenestenivået (t) som skyldes kommunens behov for tjenesten (Z_1) blir fanget opp av γ_1 som en del av tilskuddseffekten. Om vi har full kontroll på Z_1 , så står vi derimot godt. Vi får da isolert den delen av utbetalt

øremerket tilskudd som skyldes tilskuddsordningen, inkludert den økningen i tjenestenivå som skyldes tilskuddet, mens endringer som skyldes andre forhold fanges opp av kontrollvariabelen Z_1 . I praksis vil vi normalt ikke ha full kontroll på Z_1 , men vi kan inkludere så mange kontrollvariabler vi har tilgjengelig og derigjennom redusere skjevheten i estimatene.

Ett poeng som også synliggjøres av denne oppstillingen, er at når tilskuddssatsen varierer lite mellom kommuner, så vil effekten av Z_1 dominere i tverrsnitt. For en del tilskudd vil beløp pr. enhet være den samme for alle kommuner i det enkelte år, det er kun over tid at det er variasjon i τ . Med kommunespesifikke faste effekter vil vi derimot fange opp all variasjon i Z_1 som er kommunespesifikk og tidsuavhengig. Vårt valg av FE-modellen som hovedmodell vil dermed redusere problemet med utelatt variabel.

Tilfellet med simultanitet vil være tilstede om vi har et rent prosenttilskudd, hvor tilskuddet er bestemt av størrelsen på kostnadene. I praksis er likevel denne tilskuddsformen nærmest ikke-eksisterende i finansieringen av norske kommuner. På gebyrsiden kan simultanitet være noe mer utbredt, særlig der hvor gebyr fastsettes ut fra selvkost.

Omfanget av målefeil er også usikkert. Det kan være tilfeller hvor tilskudd er ført på feil funksjon. I noen tilfeller kan dette også tre frem i kostnadene. Håkonsen og Løyland adresserer endogenitetsproblemet gjennom å bruke tilskudds- og gebyrvariabler med ett års forsinkelse. Dette er et godt egnet grep for å unngå at målefeil opptrer i både avhengig og uavhengig variabel, noe som kan gi alvorlige skjevheter. Vi velger også å benytte dette grepet. Frie inntekter med føringer er derimot eksogent bestemt og ikke hentet fra kommuneregnskapet, og skal derfor være uproblematisk å benytte uten slik forsinkelse.

Modellen er konstruert for å identifisere den kausale effekten av inntektsvariablene. Det vil si at den, så langt den evner, forsøker å ta hensyn til hvordan kommunene agerer i tilfeller uten statlige føringer, jf. diskusjonen i avsnitt 2.4.1.

7.2 Deskriptiv statistikk

Vi bruker regnskapsdata fra KOSTRA for årene fra og med 2009 til og med 2015, altså 7 årganger. Dataene er regnet om til faste 2015-kroner gjennom den kommunale deflatoren. Noen kommuner har falt fra på grunn av manglende data, sammenslåinger etc. Det totale antall kommuner i analysen er 415. Vi bruker regnskapstallene fra konsernregnskapet, det vil si at kommunale foretak og interkommunale selskaper er hensyntatt.

Tabell 15 gir en oversikt over sektorinndelingen vi benytter i analysen. Sektor 1 til 4 er de sektorene som inngår spesielt i prosjektet. De øvrige sektorene følger i hovedsak inndelingen i tidligere analyser (jf. Håkonsen og Løyland (2011)). Sektorene Barnevern og Helsestasjons- og skolehelsetjeneste er forholdsvis greit avgrenset. Riktignok har satsingen innen barnevern først og fremst vært knyttet til funksjon 244 og ikke til funksjonene 251 og 252, men vi overlater nærmere studier av barnevernssektoren til avsnitt 8.3.

Rusomsorg har sin egen KOSTRA-funksjon, og det er naturlig å legge denne til grunn for å studere en spesifikk satsing rettet mot nettopp dette formålet, selv om rusomsorg også vil foregå i mange tilgrensende tjenester. I praksis kommer uansett satsingen for sent til at vi får analysert effekter av frie inntekter med føringer. Satsingen på psykisk helse i 2015 dekker vi med siste tilgjengelige KOSTRA-årgang. Det er imidlertid en utfordring å knytte formålet psykisk helse opp mot funksjonsinndelingen i KOSTRA. Arbeid for psykisk helse foregår i flere kommunale tjenester

som også arbeider for andre formål med betydelig større målgrupper. Ifølge Ose og Kaspersen (2016) er størstedelen av årsverk knyttet til psykisk helse å finne innen bolig med fast personell, hjemmetjenester og behandling. Vi har endt med å definere det meste av helsesektoren inn under psykisk helse. Vi må regne med at 100 millioner i frie midler, fordelt etter kostnadsnøkkel for helse, ikke vil gi synlige effekter innenfor en såpass stor sektor. Vi har kommet til at dette vil være tilfelle uansett sektorinndeling. Som vi kan se av Tabell 16, dekker vår sektor nr. 4 hele 29,5 % av utgiftene i kommunesektoren. Satsningen på 100 millioner utgjør kun en promille av årsbudsjettet for sektoren i 2015.

Tabell 15 Tjenestesektorer og kostrafunksjoner

Tjenestesektor	Kostrafunksjoner
1. Barnevern	244,251,252
2. Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	232
3. Rusomsorg	243
4. (Psykisk) helse	233,241,253,254,261
5. Administrasjon	100,110,120,121,130,170,171,172,173,180,190
6. Barnehage	201,211,221
7. Skole	202,213,214,215,222,223
8. Sosialhjelp (inkl. sysselsettingstiltak)	242,271, 275,276,281
9. Kultur og idrett	231,234,370,373,1375,377,380,381,383,385,386
10. Kommunale boliger	265,283, 315
11. Teknisk (inkl. næringsformål og kirke)	301,302,303,304,305,320,321,325,329,330,332,333,334,335, 338,339,340,345,350,353,354,355,357,360, 365,390,392,393

Tabell 16 gir en oversikt over modellens sektorinndeling med budsjettandel, tilskuddsandel, gebyrandel og andelen frie inntekter med føringer. Beløpene er målt som andel av utgifter over hele perioden vi analyserer, altså 7 årganger fra og med 2009 til og med 2015. Vi ser at sektoren helsestasjons- og skolehelsetjeneste utgjør kun 0,8 % av det totale budsjettet. Statlige tilskudd til denne tjenesten utgjør 5,4 % av sektorbudsjettet, gebyrinntekter utgjør 1,7 %, og frie inntekter med føringer utgjør 3,1 %. I de årene føringene på frie inntekter var aktive, 2014 og 2015, utgjorde disse henholdsvis 5,9 % og 14,3 %.

Tabell 16 Budsjettandeler, tilskuddsandeler og gebyrinntekter pr. sektor.* N = 2905

Tjenestesektor	Budsjettandel	Tilskuddsandel	Gebyrandel	Frie inntekter med føringer
1. Barnevern	0,029	0,149	0,002	0,021
2. Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	0,008	0,054	0,017	0,031
3. Rusomsorg	0,006	0,133	0,064	
4. (Psykisk) helse	0,295	0,084	0,079	0,0001
5. Administrasjon	0,065	0,021	0,0362	
6. Barnehage	0,126	0,201	0,088	
7. Skole	0,217	0,038	0,045	
8. Sosialhjelp	0,042	0,105	0,016	
9. Kultur og idrett	0,056	0,040	0,140	
10. Kommunale boliger	0,022	0,124	0,771	
11. Teknisk	0,133	0,020	0,600	

* Tilskuddsandelen er definert som øremerkede tilskudd pr. sektor dividert på sektorenes totale brutto driftsutgifter. Tilsvarende er gebyrandelen definert som gebyrer pr. sektor dividert på sektorenes totale brutto driftsutgifter.

Tabell 17 viser gjennomsnitt og variasjon av regnskapsførte øremerkede tilskudd fra staten til de elleve sektorene. Beløpene vises som kroner pr. innbygger. Tilskudd pr. innbygger henger naturlig nok sammen med størrelsen på sektoren, i tillegg til tilskuddsandelen som ble vist i Tabell 16. Helsesektoren, som utgjør nesten en tredjedel av totalbudsjettet, har også det høyeste tilskuddsbeløpet, mens barnehagesektoren har den høyeste tilskuddsandelen. Tilskudd til barnehage ble kraftig redusert fra og med 2011 da tilskudd til ordinære plasser ble innlemmet i rammetilskuddet. Endringen medfører at standardavviket er høyt for denne sektoren. Også for teknisk sektor er standardavviket stort sammenlignet med gjennomsnittsverdien. I vår definisjon er dette en ganske stor sektor med mange ulike tjenester.

For samtlige sektorer finnes det minimumsverdier tilnærmet lik 0. Tilnærmingen skyldes den justeringen vi omtalte ovenfor, som har til hensikt å sikre at vi kan regne med logaritmer.

Tabell 17 Statlige øremerkede tilskudd pr. innbygger i de 11 sektorene. Nominelle kr pr. innbygger. N=2905.

Tjenestesektor	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
1. Barnevern	279	758	≈0	11230
2. Helsestasjon og skolehelsetjeneste	36	65	≈0	843
3. Rusomsorg	54	96	≈0	1558
4. (Psykisk) helse	2194	1526	≈0	11992
5. Administrasjon	161	436	≈0	7710
6. Barnehage	1604	2507	≈0	9540
7. Skole	773	798	≈0	11038
8. Sosialhjelp	379	722	≈0	10662
9. Kultur og idrett	192	431	≈0	10993
10. Kommunale boliger	135	247	≈0	4923
11. Teknisk	454	1542	≈0	52261

Tabell 18 viser gebyrinntektene i de elleve sektorene. Vi har definert gebyrer til å være summen av KOSTRA-artene 600, 620, 629, 630, 640 og 650. Inntektene er høyest i teknisk sektor og i den store helsesektoren. Kommunale boliger og barnehage står også for betydelige andeler. Gebyrinntekter i barnevernssektoren, helsestasjon og rusomsorg utgjør kun marginale beløp pr. innbygger.

Tabell 18 Gebyrinntekter pr. innbygger i de 11 sektorene pr. innbygger

Tjenestesektor	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
1. Barnevern	3	37	≈0	1200
2. Helsestasjon og skolehelsetjeneste	14	22	≈0	253
3. Rusomsorg	3	13	≈0	206
4. (Psykisk) helse	2299	1004	243	6425
5. Administrasjon	311	299	≈0	3322
6. Barnehage	933	350	≈0	2327
7. Skole	497	289	≈0	4577
8. Sosialhjelp	42	87	≈0	1198
9. Kultur og idrett	504	436	≈0	4156
10. Kommunale boliger	1257	660	≈0	4630
11. Teknisk	6540	3857	287	67 214

Tabell 19 viser den økonomiske verdien av føringen på frie midler sammen med øvrige frie midler. Som i de foregående tabellene er det snakk om gjennomsnitt for perioden 2009 til 2015. Altså inngår flere år med nullverdier. For barnevern blir beløpet relativt høyt ettersom vi har lagt til grunn at midlene fortsetter å være knyttet til sektoren også etter det første året med føring. I praksis vil nok ikke kommunene tenke på at rammetilskuddet for 2015 inneholder et beløp med føring til barnevernet, som ble gitt i 2010. Men midlene videreføres gjennom rammetilskuddet, og skal føringene ha noen betydning, bør de også styrke sektoren på lengre sikt. Hvis kommunene reverserer satsingene når føringene ikke lenger nevnes, så vil det også svekke den statistiske sammenhengen mellom føringene og sektorutgiftene i analysen.

Tabell 19 Frie inntekter med og uten føring, samt totale inntekter pr. innbygger

Tjenestesektor	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt 2015
1. Barnevern	43	18	≈0	72	46
2. Helsestasjon og skolehelsetjeneste	20	36	≈0	235	93
3. Rusomsorg	0	0	0	0	0
4. (Psykisk) helse	3	9	≈0	60	24
Frie inntekter uten føring	65 300	17 732	20 665	242 206	67 177
Totale inntekter	84 012	21 602	55 500	300 386	85 349

Beskrivende statistikk for de øvrige kontrollvariablene finnes i vedleggstabell A3.

7.3 Resultater

Vi presenterer først de estimerte koeffisientene, med hovedfokus på å vise hvilke sammenhenger som er statistisk signifikante. Statistisk signifikans gir svar på om vi med rimelig grad av sikkerhet kan si at en variabel har effekt på prioriteringen av en sektor. Alternativet er at effekten kan være null eller ha motsatt fortegn fordi den estimerte verdien ligger innenfor det vi må regne som tilfeldig variasjon.

Fordi koeffisientene er vanskelige å tolke med tanke på den økonomiske effekten, presenterer vi i neste omgang inntektselastisiteter og marginale effekter av inntektsendringer beregnet på bakgrunn av koeffisientene. Vi tar da som utgangspunkt at den estimerte koeffisienten er korrekt og svarer på spørsmålet: Hvor mye vil prioriteringen av sektor A øke eller reduseres om inntekt av type b øker med 1 %? Siden svaret vil avhenge av hvor stort tilskuddet er i forhold til det totale sektorbudsjettet, har vi i noen tilfeller omregnet resultatene til å si hvor mange kroner vil en sektors utgifter øke når tilskudd eller gebyrer øker med én krone.

7.3.1 Estimerte koeffisienter, statistisk signifikans

Vi har delt opp resultatene i tabeller for henholdsvis tilskuddsinntekter, gebyrinntekter og frie inntekter med og uten føringer. For parametere som ikke er statistisk signifikante, viser vi kun estimert fortegn. Estimer som er signifikante på 5 %-nivå eller lavere, er vist med verdi, og for estimer som er signifikante på 1 %-nivå, er verdien vist med uthevet skrift.

Tabell 20 viser de estimerte koeffisientene for statlige øremerkede tilskudd til kommunene. Vi forventer først og fremst at tilskuddene skal ha en tydelig effekt på utgiftene til den sektoren hvor de blir inntektsført. Dette er de koeffisientene vi finner på diagonalen i tabellen (egentilskuddskoeffisienter). Effekten av øremerket tilskudd er signifikant for alle sektorene bortsett fra helsestasjon og skole. Dette er sektorer hvor tilskudd dekker en liten del av utgiftene. Det er dermed naturlig at variasjonen i utgiftene som skyldes andre forhold enn tilskuddet, vil dominere.

Forventningen er at egentilskuddskoeffisientene er positive, altså at høyere tilskudd til sektoren gir høyere utgifter. For barnehager finner vi en negativ koeffisient. Dette har sammenheng med at det store tilskuddet til barnehageplasser ble innlemmet i rammetilskuddet i 2011, samtidig som veksten i barnehagesektoren har fortsatt etter dette. Hadde barnehagesektoren kun vært regulert med økonomiske virkemidler, ville vi anta at prioriteringen av barnehage ble redusert når tilskuddet ble innlemmet. Den juridiske reguleringen er imidlertid sterk, og gjør at kommunene uansett må skaffe nok barnehageplasser. Slike reguleringer er ikke en del av modellen, men må tas med i tolkningen av resultatene. Effekten av innlemmingen av barnehagetilskuddet forsterkes av at modellen er estimert med kommunespesifikke effekter slik at variasjonen i tidsdimensjonen får avgjørende betydning.

Videre ser vi at tilskudd til én sektor påvirker utgiftsandelene i andre sektorer (krystilskuddskoeffisienter). Dette er en av restriksjonene i modellen som følger av at alt prioriteres innenfor en gitt budsjetttramme. For eksempel påvirker tilskudd til sosialhjelpssektoren (T8) utgiftene i barnevern og sosialhjelp (positivt), helsestasjon, psykisk helse og teknisk sektor (negativt).

Tabell 20 Estimerte tilskuddskoeffisienter

	Barnevern	Helsestasjon	Rusomsorg	(Psykisk) helse	Administrasjon	Barnehage	Skole	Sosialhjelp	Kultur og idrett	Kommunale boliger	Teknisk
T1	0,00020	+	-	+	-0,00014	-	-	-0,00005	-	-	-
T2	0,00007	+	-0,00001	+	-	-	-	-	+	+	-
T3	-0,00004	+	0,00004	-	-	-	-	-	+	-	0,00011
T4	+	+	-	0,00259	-0,00136	+	-	-0,00031	-0,00062	+	-
T5	0,00010	+	-	-	0,00016	-	-	-	-0,00009	-0,00005	-
T6	+	-	-	-0,00038	0,00100	-0,00017	-0,00030	+	-0,00019	-	+
T7	-	-	-	-0,00084	+	-	+	+	0,00051	+	-
T8	0,00017	-0,00002	+	-0,00015	+	-	-	0,00019	+	-	-0,00016
T9	+	+	+	-	-	-	+	-	0,00006	-	+
T10	+	-	+	-0,00008	+	-0,00004	-	+	+	0,00004	+
T11	-	+	-	-0,00028	0,00036	-	-	-0,00016	+	+	0,00018

Tabell 21 Estimerte gebyrkoefisienter

	Barnevern	Helsestasjon	Rusomsorg	(Psykisk) helse	Administrasjon	Barnehage	Skole	Sosialhjelp	Kultur og idrett	Kommunale boliger	Teknisk
G1	0,00008	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-
G2	-	-	-	+	-	-	-	+	-	+	-
G3	+	+	0,00002	-	-	+	+	-	+	-	+
G4	+	-	-	0,02218	-	-0,00323	-0,00339	-	-0,00398	-0,00224	-0,00782
G5	0,00108	+	+	-0,00057	+	-	-	-	-	-	-
G6	-	-0,00012	-	0,00087	-	-	+	-	-0,00041	-	+
G7	-0,00055	+	0,00008	0,00090	-	-	+	+	-0,00050	-	+
G8	-	+	-	-	-0,00013	+	+	0,00017	+	-0,00004	+
G9	-	+	+	-	+	+	+	-0,00058	0,00138	-	-0,00087
G10	+	-	+	+	-	+	-	-	-	+	-
G11	+	-	+	-0,00391	-	-0,00316	-0,00310	-	-	-0,00147	0,01496

Tabell 22 Estimerte friinntektskoefisienter

	Barnevern	Helsestasjon	Rusomsorg	(Psykisk) helse	Administrasjon	Barnehage	Skole	Sosialhjelp	Kultur og idrett	Kommunale boliger	Teknisk
Frie inntekter	0.01114	-0.00119	+	-0.04154	0.02358	-	-0.01847	+	0.01019	+	0.01216
Føringer Barnevern	+	+	+	-	-0.00066	0.00013	0.00017	0.00018	+	+	+
Føringer helsestasjon	-	+	+	0.00021	-0.00086	0.00014	0.00011	0.00016	+	0.00007	+
Føringer psykisk helse	-	-0.00001	+	-0.00057	0.00063	-0.00013	+	0.00011	-	0.00003	-

Tabell 21 viser de estimerte koeffisientene for gebyrvariablene. For sektorene barnevern, rusomsorg, (psykisk) helse, sosialhjelp, kultur og idrett og teknisk finner vi signifikant positive effekter av gebyrinntekter fra egen sektor. Det er uklart hva gebyrinntektene består av i en sektor som barnevern, og det samme kan kanskje også sies om rusomsorg og sosialhjelp. Dette er sektorer som generelt har lave gebyrinntekter. I sektorene helse, kultur og idrett og teknisk er det ikke overraskende at det er en sammenheng mellom gebyrinntekter og utgifter.

Tabell 22 viser effekten av frie inntekter og frie inntekter med føringer. De sistnevnte er naturligvis særlig interessante for dette prosjektet, men analysene klarer ikke å identifisere noen av de effektene vi kanskje kunne forvente av slike føringer. Frie midler til barnevern har en positiv, men ikke signifikant effekt på barnevernsutgiftene. Det samme har føringene rettet mot frie midler til helsestasjon. Føringene rettet mot psykisk helse har en signifikant negativ effekt på utgiftene til helsesektoren. Igjen må vi understreke at vi ikke kunne vente å finne noe relevant effekt av denne satsingen i en slik analyse, og vi måtte likeledes ha vært svært skeptiske til en eventuell positiv effekt. Dette må vi også si med bakgrunn i at føringene ser ut til å ha klare effekter på en rekke andre sektorer som ikke er særlig relevante for føringene. Sannsynligvis fanger disse variablene opp tidseffekter som skyldes andre forhold. Tester av modell uten kommunespesifikke effekter viser at heller ikke denne gir troverdige resultater for disse føringene. Problemet er at variasjonen blir for lik mellom kommuner, og lengden på tidsserien blir for liten til å unngå at tilfeldig variasjon eller variasjon som skyldes utelatte variabler, virker inn.

Estimerte koeffisienter for kontrollvariablene er vist i vedleggstabell A4.

7.3.2 Beregnede marginaleffekter

I dette avsnittet vil vi ha fokus på hva de estimerte koeffisientene betyr i kroner og øre.

Tabell 23 viser inntektselastisiteter for rene frie inntekter, altså de som er uten statlige føringer. Normalt vil inntektselastisiteter ha verdien 1 ved inntektsnøytralitet, altså at endring i frie inntekter ikke endrer den relative prioriteringen. Siden frie inntekter kun utgjør 77 % av totale inntekter, blir inntektsnøytralitet også å finne i punktet 0,77. Dette er tilfellet i den øverste raden i tabellen, merket frie inntekter. I den nederste raden er elastisiteten justert slik at inntektsnøytralitet tilsvarer den mer vante verdien 1.

Tabell 23 Elastisiteter mht. frie inntekter

	BAVER	HS	RUS	HELSE	ADM	BHG	SKOLE	SOS	KULT	BOLIG	TEKN
Frie inntekter	1,15	0,62	0,87	0,63	1,13	0,75	0,68	0,86	0,95	0,87	0,86
Frie inntekter justert	1,50	0,81	1,14	0,82	1,47	0,98	0,89	1,12	1,24	1,13	1,12

Den største inntektselastisiteten finner vi for barnevern og administrasjon. Dette er dermed de sektorene som lider mest når inntektene reduseres, eller som i størst grad nyter godt av økte

inntekter. I den andre enden av skalaen finner vi større sektorer som helse, skole og barnehage. Helsestasjonstjenesten har faktisk den laveste inntektselastisiteten. Det er vanskelig å si om dette på noen måte kan relateres til de statlige føringene, men det tyder på at en økning i frie midler, uten føringer, ikke er særlig egnet til å styrke sektoren.

Tabell 24 viser beregnet utgiftsøkning pr. krone ekstra øremerket tilskudd til de elleve sektorene. Effekten av tilskudd til egen sektor finnes på diagonalen. Verdiene på disse egentilskuddseffektene er forholdsvis lave, men er stort sett i samme område som resultatene av FE-modellen til Håkonsen og Løyland (2011). Høyest verdi finner vi for helsesektoren. Denne omfatter både helse- og pleietjenester, mens disse var adskilte sektorer hos Håkonsen og Løyland. Generelt finner vi at tilskudd til alle sektorer påvirker de store sektorene mer enn de små.

Tabell 24 Utgiftsøkning pr. krone ekstra tilskudd. Brutto tilskuddseffekter

	BAVER	HS	RUS	HELSE	ADM	BHG	SKOLE	SOS	KULT	BOLIG	TEKN
T1	0,08	0,01	0,01	0,31	0,03	0,12	0,21	0,03	0,05	0,02	0,13
T2	0,20	0,03	-0,02	0,44	-0,07	0,04	0,18	0,00	0,08	0,11	0,02
T3	-0,03	0,01	0,06	0,27	0,04	0,10	0,19	0,03	0,07	0,00	0,26
T4	0,03	0,01	0,01	0,40	0,01	0,13	0,21	0,03	0,03	0,03	0,12
T5	0,11	0,01	0,01	0,29	0,19	0,10	0,20	0,03	-0,01	-0,02	0,10
T6	0,03	0,01	0,01	0,28	0,10	0,12	0,21	0,04	0,05	0,02	0,13
T7	0,02	0,01	0,00	0,19	0,07	0,11	0,24	0,07	0,12	0,03	0,13
T8	0,07	0,00	0,01	0,26	0,09	0,12	0,20	0,09	0,06	0,02	0,10
T9	0,03	0,01	0,01	0,29	0,02	0,12	0,22	0,03	0,08	0,02	0,15
T10	0,03	0,01	0,01	0,27	0,07	0,11	0,22	-0,02	0,07	0,03	0,20
T11	-0,01	0,01	0,00	0,19	0,20	0,10	0,22	-0,02	0,07	0,03	0,20

Tabell 25 viser effekten av gebyrinntekter. Vi ser at det særlig er sektorene bolig og teknisk som har høye egeninntekter. For teknisk sektor ser vi at en økning i gebyrinntektene på en krone gir 18 øre økning i kostnadene. For bolig er det lav sammenheng mellom gebyrinntekter og kostnader. Vi finner verdier på over en krone for barnevern og helse, men det kan være upresise statistiske estimater som ligger til grunn for disse høye verdiene.

Tabell 25 Utgiftsøkning pr. ekstra krone i gebyrinntekter

	BAVER	HS	RUS	HELSE	ADM	BHG	SKOLE	SOS	KULT	BOLIG	TEKN
Gebyr-andel	0,002	0,017	0,064	0,079	0,062	0,089	0,045	0,016	0,140	0,771	0,600
G1	1,43	-0,12	-0,10	-0,55	1,09	-0,11	0,33	-0,58	-0,44	0,00	0,05
G2	-0,07	-0,04	-0,01	0,88	-0,18	0,08	0,18	0,04	-0,01	0,09	0,06
G3	0,12	0,03	0,05	0,10	-0,07	0,16	0,28	-0,05	0,13	-0,05	0,30
G4	0,14	0,00	0,00	1,24	-0,07	-0,01	0,07	0,01	-0,11	-0,07	-0,20
G5	0,30	0,02	0,01	0,15	0,15	0,09	0,15	0,04	0,02	0,01	0,06
G6	0,02	0,00	0,00	0,37	0,04	0,12	0,22	0,04	0,02	0,01	0,17
G7	-0,03	0,01	0,01	0,39	0,02	0,12	0,27	0,04	0,00	0,02	0,14
G8	-0,03	0,01	0,00	0,23	-0,13	0,16	0,22	0,29	0,08	-0,04	0,21
G9	0,03	0,01	0,01	0,25	0,13	0,13	0,23	-0,03	0,23	-0,01	0,02
G10	0,04	0,01	0,01	0,30	0,06	0,13	0,22	0,04	0,05	0,03	0,13
G11	0,04	0,01	0,01	0,25	0,03	0,09	0,18	0,03	0,04	0,00	0,32

Tabell 26 er mer interessant for vårt prosjekt. Tabellen viser økning i kostnader pr. krone økning i frie midler med føringer. For barnevern og helsestasjon finner vi at en krone økning i frie midler med føringer kun gir 4 øre økning i kostnader. Andre sektorer forsyner seg grovt av midlene til helsestasjon, for eksempel helse, sosialtjenesten og teknisk sektor. Føringer til helsestasjon gir derimot store innsparinger i administrasjonen, mens føringer til psykisk helse flytter store midler fra helsesektoren til administrasjonen. Hovedkonklusjonen fra disse resultatene må nok være at denne estimeringsmodellen fungerer dårlig til å analysere vår problemstilling. Modellen fungerer trolig bedre uten kommunespesifikke effekter slik at man får utnyttet tverrsnittvariasjonen, men som diskutert i avsnitt 7.2, så hjelper ikke dette stort for å analysere føringer på frie inntekter ettersom den primære variasjonen for føringene finnes i tidsdimensjonen.

Tabell 26 Utgiftsøkning pr. ekstra krone frie inntekter med og uten føringer

	BAVER	HS	RUS	HELSE	ADM	BHG	SKOLE	SOS	KULT	BOLIG	TEKN
Frie inntekter	0,04	0,01	0,01	0,24	0,10	0,12	0,19	0,05	0,07	0,03	0,15
Føringer											
Barnevern	0,09	0,01	0,02	0,24	-1,03	0,34	0,51	0,34	0,11	0,08	0,28
Føringer helsestasjon	-0,04	0,04	0,03	1,12	-3,29	0,68	0,64	0,67	0,20	0,28	0,68
Føringer psykisk helse	-0,02	-0,23	0,01	-13,93	15,69	-3,22	0,43	2,78	-1,04	0,88	-0,33

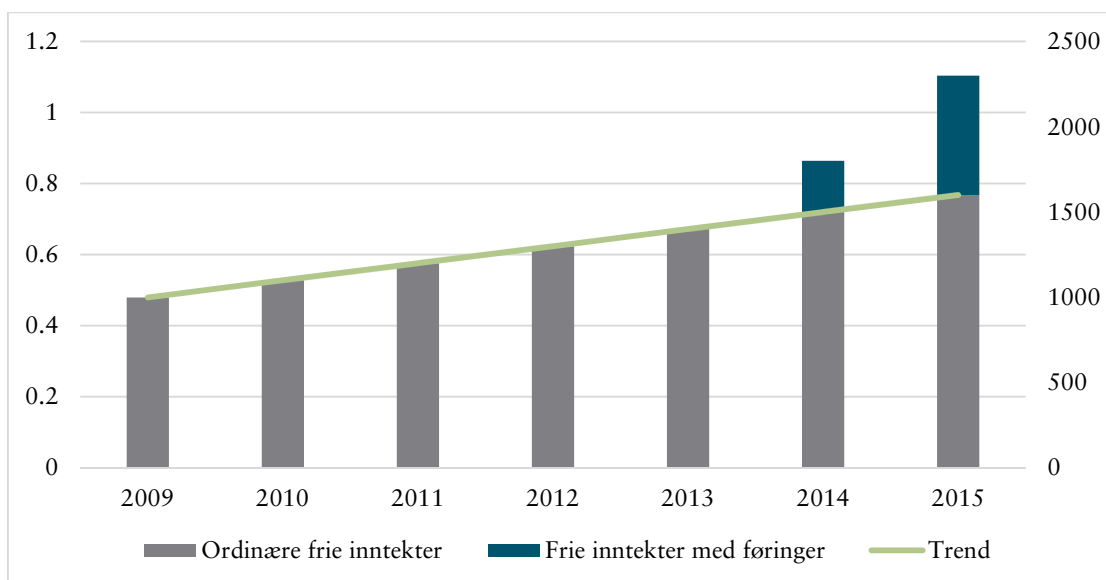
Et potensielt alvorlig problem med FE-modellen er trendvariabelen. Denne måler også endringene i tidsdimensjonen, og det er derfor en risiko for at denne fanger opp effekten av de statlige føringene. Vi har kjørt samme modell uten trendvariabel eller andre variabler som måler variasjon over tid i hele sampelet. Resultatene er presentert i Tabell 27 og Tabell 28. Vi finner nå signifikante effekter av frie inntekter i de tilhørende sektorene, men parameteren for psykisk helse er fortsatt negativ. Men vi får også signifikante effekter av de samme variablene i en rekke andre sektorer, og disse er til dels også sterkere. For eksempel finner vi at midlene til helsestasjon gir klar økning i utgiftene til barnehage, skole og sosialtjenesten. Resultatene er dermed ikke troverdige.

Basert på erfaring fra tidligere analyser vil en typisk effekt av kommunespesifikke konstantledd være at de målte inntektseffektene er mindre. Sannsynligvis skyldes dette at tilfeldig variasjon i større grad dominerer i den kortsiktige tidsdimensjonen.

7.3.3 Alternativ modell uten trendvariabel

En utfordring med å analysere effekten av disse statlige satsingene, som vi også har diskutert tidligere i rapporten, er at de først og fremst skaper variasjon over tid. De første årene er føringene ikke aktive, så blir de innført fra et år til det neste. Året etter blir de styrket, eller midlene blir bare videreført i rammetilskuddet. Fordelingen mellom kommunene er tilnærmet lik pr. innbygger, eventuelt justert med en kostnadsnøkkel som er relevant for behovet for tjenesten. Hadde noen kommuner kommet klart bedre ut av satsingen, kunne vi analysert satsingens betydning ved å se på forskjellene mellom kommuner som kom godt ut, og kommuner som kom dårlig ut. I stedet er vi nødt til å holde oss til hvordan utviklingen i utgiftene varierer med utviklingen i føringene. Samtidig er det mye annet som også påvirker utgiftene over tid. Derfor inneholder modellen vi har omtalt i avsnittet ovenfor, en trendvariabel som skal kontrollere for utviklingen over tid som skyldes stabile trender.

Figur 23 viser hvordan en slik trendvariabel kan bidra til å kontrollere for en endring over tid som er uavhengig av føringer på frie midler. Her kontrollerer trendvariabelen for den stabile økningen over utgiftsøkningen over tid som er finansiert gjennom ordinære frie inntekter (de grå søylene). Modellen legger da til grunn at denne utviklingen fortsetter inn i 2014 og 2015 i den kontrafaktiske situasjonen uten statlige føringer. Dermed kan den kausale effekten av de statlige føringene estimeres. Problemet i praksis er at sammenhengene aldri vil være like klare i virkeligheten som de er i denne eksempelfiguren. Dermed risikerer vi at trendvariabelen fanger opp deler av utviklingen som egentlig er effekt av statlige føringer.



Figur 23 Illustrasjon, bruk av trendvariabel

Vi presenterer derfor i dette avsnittet alternative resultater fra en modell hvor trendleddet er utelatt. Resultatene viser for det første (Tabell 27) at vi får signifikante positive effekter av både føringer rettet mot barnevern og satsingen på helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Effekten av satsing på psykisk helse måles fremdeles til sterkt negativ, noe vi må velge å se bort fra, jf. tidligere diskusjon.

Effekt av en kroners økning til barnevern måles til 16 øres kostnadsøkning. En krone gjennom frie midler til helsestasjons- og skolehelsetjeneste gir 8 øres kostnadsøkning. Disse alternative analysene åpner derfor for en mulig effekt av føringene, men samtidig gir andre resultater sterk grunn til å tvile på modellens evne til å måle effekt av slike statlige satsinger. For eksempel finner vi at en krone i føringer til helsestasjons- og skolehelsetjeneste øker utgifter til teknisk sektor med 32 øre, og den øvrige helsesektoren øker med 1,81 kroner, på bekostning av administrasjon.

I de videre avsnittene vil vi se nærmere på hver enkelt sektor som inngår i prosjektet, og se om andre datakilder og andre analysemetoder bekrefter eller utfordrer den mangelen på oppfølging som vi måler i systemanalysen. Fremstillingen vil variere fra sektor til sektor ettersom datagrunnlaget varierer.

Tabell 27 Estimerte friinntektskoeffisienter, modell uten trendvariabel

	Barnevern	Helsestasjon	Rusomsorg	(Psykisk) helse	Administrasjon	Barnehage	Skole	Sosialhjelp	Kultur og idrett	Kommunale boliger	Teknisk
Frie inntekter	-0,29861	-	+	0,89326	-0,92443	-0,53761	1,24703	+	+	+	+
Føring Barnevern	0,00008	0,00002	0,00001	0,00019	-0,00063	0,00018	+	0,00010	+	-	-
Føring helsestasjon	+	0,00002	+	0,00039	-0,00084	0,00018	+	0,00010	+	+	+
Føring psykisk helse	+	-	-	-0,00049	0,00064	-0,00011	-	0,00008	-0,00005	+	-

Tabell 28 Utgiftsøkning pr. ekstra krone frie inntekter med og uten føring, modell uten trendvariabel

	BAVER	HSTASJ	RUS	HELSE	ADM	BHG	SKOLE	SOS	KULT	BOLIG	TEKN
Frie inntekter	0,05	0,01	0,01	0,25	0,10	0,13	0,19	0,04	0,07	0,02	0,14
Føring Barnevern	0,16	0,03	0,02	0,62	-0,98	0,43	0,32	0,21	0,10	-0,01	0,09
Føring helsestasjon	0,10	0,09	0,03	1,81	-3,20	0,85	0,31	0,42	0,18	0,11	0,32
Føring psykisk helse	0,38	-0,11	0,01	-11,99	15,94	-2,74	-0,51	2,09	-1,11	0,40	-1,34

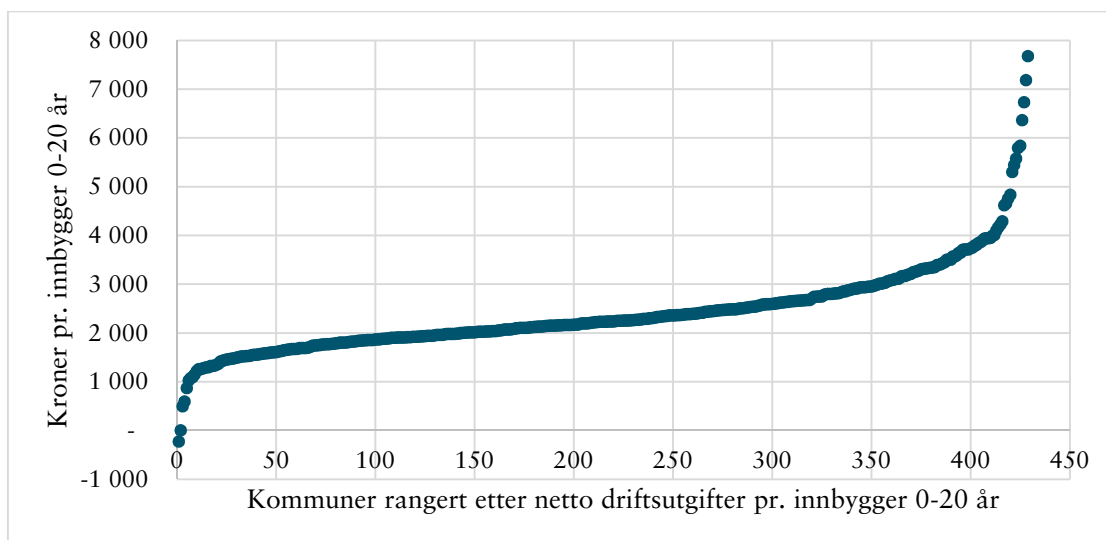
8. Sektorvise analyser

8.1 Helsestasjon og skolehelsetjeneste

Systemanalysen ga ingen klare resultater for helsestasjon og skolehelsetjeneste. Spørsmålet er om dette skyldes at ingen har fulgt opp føringene, om det er spesielle kommunegrupper som ikke har fulgt opp, eller om det er utfordringer med datagrunnlaget som gjør at eventuell oppfølging ikke synes i systemanalysen. I dette avsnittet ser vi nærmere på denne tjenesten.

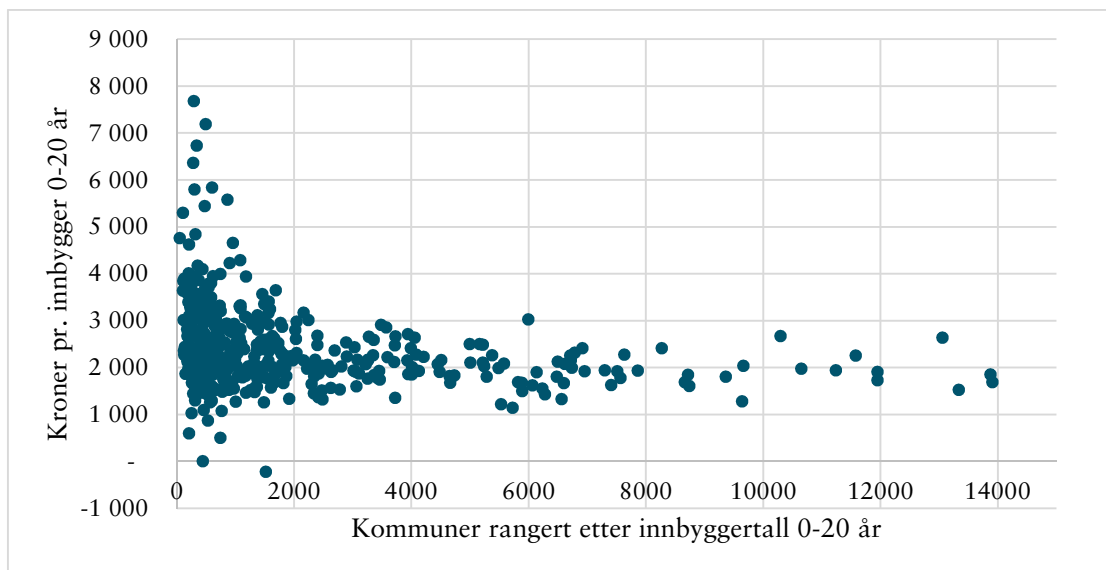
Utgifter til helsestasjon og skolehelsetjeneste rapporteres på en enkelt tjenestefunksjon i KOSTRA, funksjon 232. Denne funksjonen er også i hovedsak begrenset til disse tjenestene, slik at en systematisk økning i utgiftene på funksjon 232 med ganske stor sikkerhet vil reflektere en økning i ressurser til helsestasjon og skolehelsetjeneste. Figur 24 viser variasjonen i brutto driftsutgifter pr innbygger på funksjon 232. De fleste kommunene ligger mellom 500 og 1000 kroner pr. innbygger (318 kommuner), men det er også en kommune som ligger så lavt som 130 kroner mens tre kommuner ligger over 2000 kroner pr. innbygger. Figur 25 viser at det er liten sammenheng mellom utgiftene og kommunestørrelse målt ved innbyggertall, bortsett fra at variasjonen (som for de fleste kommunale tjenester) er størst blant de minste kommunene.

Det er alltid noe variasjon i hvordan kommunene fører regnskap, så det er ikke sikkert at observerte forskjeller i regnskapsførte utgifter reflekterer variasjon i den reelle ressursinnsatsen. Likevel viser det seg at utgiftene på funksjon 232 varierer lite sammenlignet med de fleste andre KOSTRA-funksjoner. Kun funksjonene 202 og 222 (Skole og Skolelokaler, 201 (Barnehage) og 254 (Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende) har lavere variasjonskoeffisient.²⁰ Både regler og praksis for regnskapsføring ser derfor ut til å legge relativt godt til rette for å avsløre eventuelle effekter av de statlige føringene på dette tjenesteområdet.



Figur 24 Variasjon i netto driftsutgifter på funksjon 232 pr. innbygger 0–20 år rangert fra lavest til høyest, 2015-tall

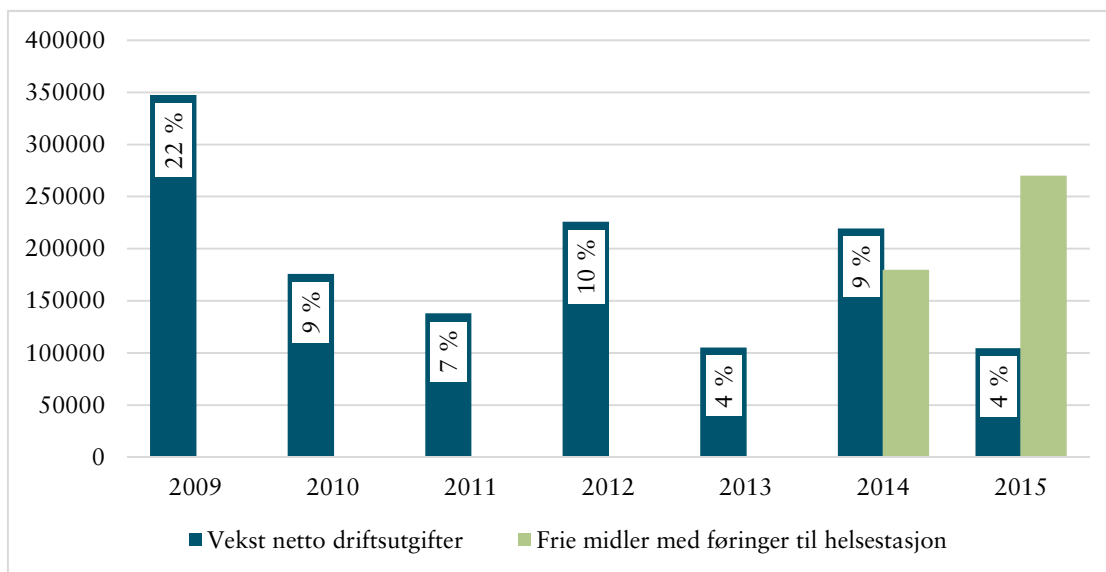
²⁰ Variasjonskoeffisienten måles som standardavviket normert med gjennomsnitt ($\frac{\sigma}{|\mu|}$)



Figur 25 Netto driftsutgifter pr. innbygger på funksjon 232, sortert etter kommunestørrelse opp til 50000 innbyggere, 2015-tall

Spørsmålet er så hvordan kommunenes utgifter til helsestasjon og skolehelsetjeneste har utviklet seg før og etter den nasjonale satsingen, og om føringene ga noen resultater i 2014 og 2015. Figur 26 viser at en betydelig andel av de statlige midlene har gått til andre formål. Figuren viser årlig vekst i netto driftsutgifter til funksjon 232 summert for alle landets kommuner. Netto driftsutgifter viser hvor mye kommunen bruker av egne frie midler på funksjon 232.²¹ I figuren har vi også lagt inn midlene som har kommet gjennom frie midler i statsbudsjettet. Årlig vekst i netto driftsutgifter varierer noe, men ligger ikke høyere i 2014 og 2015 enn det man kunne forvente sammenlignet med tidligere år. I 2014 er nesten hele utgiftsveksten finansiert av de 180 millionene som kom over statsbudsjettet. I 2015 var veksten i netto driftsutgifter kun 105 millioner kroner, mens bevilgningen over statsbudsjettet var 270 millioner kroner. Samlet over de to årene økte altså utgiftene med 324 millioner kroner, mens satsingen var på 450 millioner. Samlet utgiftsvekst fra 2011 til 2013 var 331 millioner kroner, uten noen statlig satsing.

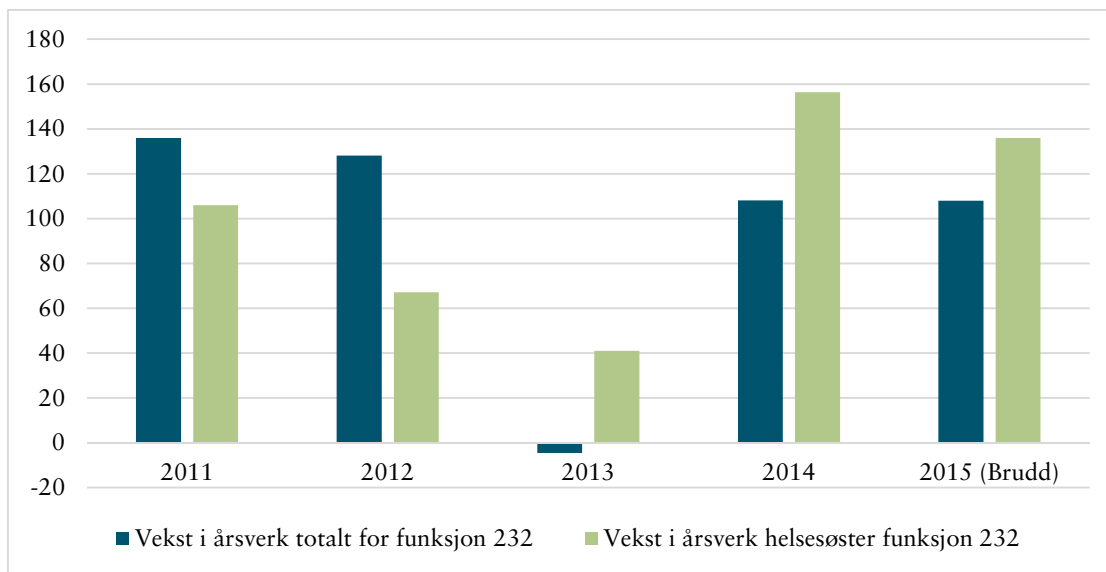
²¹ Andelen netto driftsutgifter av brutto driftsutgifter har ligget stabilt på 91–92 %, så resultatet vil være det samme om vi måler brutto driftsutgifter.



Figur 26 Vekst i netto driftsutgifter til KOSTRA-funksjon 232, nominelle kroner. Prosentvis utgiftsvekst angitt i søylene.

Disse tallene indikerer at de statlige satsingene i 2014 og 2015 først og fremst har erstattet eller fortrent økninger i kommunenes bruk av frie inntekter (utenom de statlige ekstrabevilgningene). Som vi diskuterte i avsnitt 2.4.1, kjenner vi imidlertid ikke den kontrafaktiske virkeligheten. Det er ikke gitt at utgiftsveksten observert for perioden 2008 til 2013 skulle fortsette i 2014 og 2015, og vi kan ikke se bort fra at flere av kommunene ville kuttet i tilbudet til helsestasjons- og skolehelsetjeneste hvis det ikke var for føringene i statsbudsjettet. Veksten har vært forholdsvis stor i tidligere år.²² Det ser likevel ut til å være åpenbart at en stor andel av kommunene ikke har respondert på statens satsing.

²² Fra 2008 til 2009 er veksten på hele 22 %. Her kan det også ligge noe endring i føringspraksis bak denne veksten, men det er ingen endringer i KOSTRA-veiledningen for denne funksjonen i disse årene.



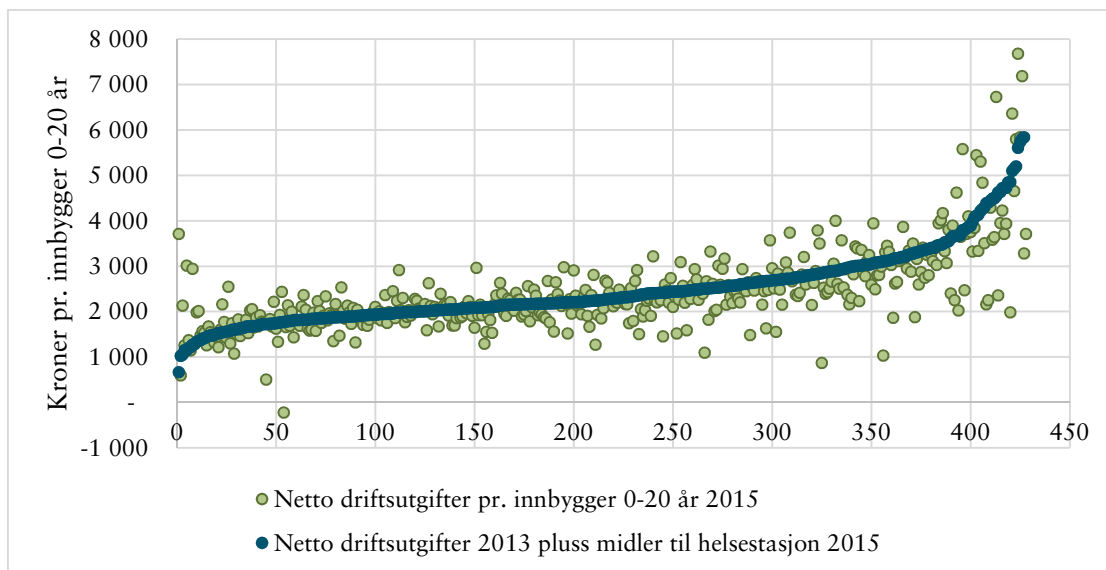
Figur 27 Vekst i årsverk funksjon 232

Figur 27 viser utviklingen i antall årsverk i stedet for utviklingen i regnskapsførte kostnader. Vær obs på at statistikkgrunnlaget er endret fra 2014 til 2015 slik at den målte veksten i 2015 vil være mer eller mindre påvirket av denne omleggingen. Statistikken på kommunenivå viser seg også å være upresis for tidligere år. For eksempel står store kommuner som Sandefjord og Molde med null årsverk i 2013 og 2014, mot til sammen 47 årsverk i 2012. Skal vi likevel ta sjansen på å tillegge statistikken noe vekt, så ser det litt mer positivt ut for satsingen når vi ser på antall årsverk, og særlig når vi ser på helsesøsterårsverk. Samtidig ser det ut til at disse kan ha kommet som erstatning for «Årsverk med annen fagutdanning» (ikke vist spesifikt i figuren).²³ Veksten på 157 helsesøsterårsverk i 2014 rimer ganske godt med tallene fra undersøkelsen til tidsskriftet Sykepleien (Sykepleien, 2014) som fant at 356 kommuner som til sammen hadde fått ca. 90 % av midlene, ville øke antall helsesøsterstillinger med 135.

Vi har ikke KOSTRA-tall for 2016, men vi har en oversikt over hvilke kommuner som fikk tilskudd fra Helsedirektoratet. Forutsetningen for tilskudd var at kommunen kunne dokumentere å ha budsjettet med å følge de statlige føringene i 2016. Siden direktoratet kun fikk inn kvalifiserte søknader til halvparten av midlene i første omgang, ble de resterende midlene lyst ut på nytt med krav om at minst 90 % av midlene var brukt til formålet. Informasjonen om hvilke kommuner som fikk tilskudd, sier dermed noe om hvor mange kommuner som fulgte føringene. Vi vet naturligvis ikke noe sikkert om de kommunene som ikke søkte, og det kan være at kommuner oppfylte det omtalte kriteriet men ikke fikk godkjent sitt prosjekt. Vi vil likevel tro at dette kun gjelder et mindretall. 98 kommuner fikk tilskudd fra Helsedirektoratet, altså under 25 % av kommunene. Av de som søkte, var det 46 % av kommunene som fikk innvilget tilskudd.

Bak disse makrotallene kan det ligge store variasjoner. Finnes det noe mønster i hvilke kommuner som har økt eller kuttet sin ressursinnsats? Ett nærliggende spørsmål er om de kommunene som hadde lavest ressursinnsats fra før, har brukt pengene til formålet. I så fall har midlene hatt en utjevne effekt. Det motsatte kan imidlertid være tilfelle. Som vi tidligere har omtalt, kan det være at det er lavinntektskommunene som ikke har råd til å følge opp slike satsinger.

²³ De kommunene vi har snakket med, kan ikke forklare det høye antall ufaglærte årsverk som er registrert tidlig i perioden



Figur 28 Utgifter på funksjon 232 i 2015 sammenlignet med sum av utgifter 2013 og statlige midler 2015

Vi ser at noen kommuner har økt og at andre har redusert ressursnivået fra 2013 til 2015. Det er ikke noe tydelig mønster med tanke på om de kommunene som lå lavt, er de som har økt mest, men variasjonen er størst blant de som hadde de høyeste kostnadene i 2013.

Vi har også gjennomført regresjonsanalyser med formål å identifisere kjennetegn ved de kommunene som øker utgiftene mest fra 2013 til 2014 og 2015. Resultatene er presentert i Tabell 29. Vi har kjørt fire modeller med ulik avhengig variabel. I modell 1 måler vi vekst i netto driftsutgifter ført på funksjon 232 fra 2013 til 2015.²⁴ I modell 2 måler vi endring i totalt antall årsverk pr. innbygger 0–19 år på funksjon 232 fra 2013 til 2015. Modell 3 er likt utformet, men begrenset til helsesøsterårsverk. I modell 4 benytter vi informasjon om hvilke kommuner som fikk tilskudd fra Helsedirektoratet i 2016, jfr. ordningen som er beskrevet i avsnitt 4.1. Avhengig variabel er en binærvariabel med verdi 1 dersom kommunen mottok tilskudd og verdi null dersom kommunen ikke mottok tilskudd.

I tillegg til de kontrollvariablene vi hadde med i systemanalysene, har vi lagt inn noen kvalitetsindikatorer for helsestasjon og skolehelsetjeneste. Disse nye variablene er målt i 2013. Kvalitetsindikatorene gir dermed et bilde av kommunens tjenestenivå før satsingen, og det er interessant å se om det er kommunene som hadde dårligst kvalitet som har økt mest. Kvalitetsindikatorene er:

KVAL1: Andel nyfødte med hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst

KVAL2: Andel spedbarn som har fullført helseundersøkelse innen utg. av 8. leveuke

KVAL3: Andel barn som har fullført helseundersøkelse ved 2–3 års alder

KVAL4: Andel barn som har fullført helseundersøkelse ved 4 års alder

KVAL5: Andel barn som har fullført helseundersøkelse innen utgangen av 1. skoletrinn

²⁴ Vi har også testet brutto driftsutgifter, og resultatene skiller seg ikke vesentlig fra resultatene med netto driftsutgifter.

En annen endring fra systemanalysen er at vi har gruppert kommunene ut fra kommunegruppene i KOSTRA i stedet for å kontrollere for kommunestørrelse og kommuneinntekt på vanlig måte. Vi har testet begge varianter, men kommunegruppene viste seg å være noe mer informative i dette tilfellet. KOSTRA-gruppene kategoriserer kommunene etter kommunestørrelse, frie disponible inntekter og bundne kostnader.²⁵ Kodingen av KOSTRA-gruppene er vist i Vedleggstabell A1. I tillegg kontrollerer vi for vekst i (totale) frie inntekter og vekst i øremerket tilskudd til KOSTRA-funksjonen for helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Resultatene viser at kommunenes inntektsnivå har en betydning for i hvilken grad de følger opp de statlige føringene i perioden 2013 til 2015. Søknadsordningen som betinger oppfølging i 2016, viser ikke samme signifikante sammenheng med inntektene, men et høyt nivå på bundne kostnader har en signifikant negativ effekt, som dermed også peker på økonomisk handlingsrom som avgjørende for at kommunen skal følge opp satsingen. Samtidig ser vi at større kommuner følger opp i større grad enn små kommuner, men dette er kun signifikant i modell 4. Øremerkede tilskudd har en klar effekt på kostnadene, jf. modell 1. Men vi finner ingen effekt av øremerket tilskudd på antall årsverk. Enten betyr dette at effekten av øremerkede tilskudd i modell 1 overdrives på grunn av målefeil, eller at årsverksstatistikken er ganske upresis.

Graden av styrking ser ut til å være positivt knyttet til kommunestørrelse og inntektsnivå og negativt knyttet til bundne kostnader. Fortegnet for disse parameterne er konsistente over alle modellene, men de er kun unntaksvis signifikante på 5 % nivå.²⁶ Tidligere kvalitetsnivå i tjenesten ser i liten grad ut til å ha noen systematisk effekt på styrkingen, men det kan være at disse målene er for upresise. Vi finner signifikante verdier for kvalitetsmål 4 i modell 3 og for kvalitetsmål 5 i modell 1. Begge parametere er negative og antyder at kommuner med lavere kvalitet før satsingen har styrket seg mer enn andre kommuner. Resultatet peker dermed svakt i retning av at satsingen har virket i utjevning retning på kvaliteten, men samlet sett er resultatene knyttet til kvalitetsindikatorerne så svake at vi ikke kan tillegge de særlig vekt.

De øvrige kontrollvariablene viser kun unntaksvis signifikante verdier, og legger ikke opp til noen åpenbare tolkninger.

Vi finner at det generelt var større kommuner som mottok tilskudd fra Helsedirektoratet i 2016. I analysen inngår alle kommuner, og de som ikke søkte, inngår i samme gruppe som de som fikk avslag. Om vi utelater de som ikke søkte, forsvinner effekten av innbyggertall. Det betyr at de minste kommunene i stor grad unnlot å søke. Vi kan anta at dette var fordi de var klar over at de ikke ville kvalifisere til tilskuddet. Det kan alternativt være at noen ikke fikk med seg utlysningen, men da er det også tvilsomt om de har vært oppmerksomme på føringene på frie midler.

Mens kun 23 % av kommunene mottok tilskudd, dekker de samme kommunene 44 % av befolkningen i alderen 0-19 år.

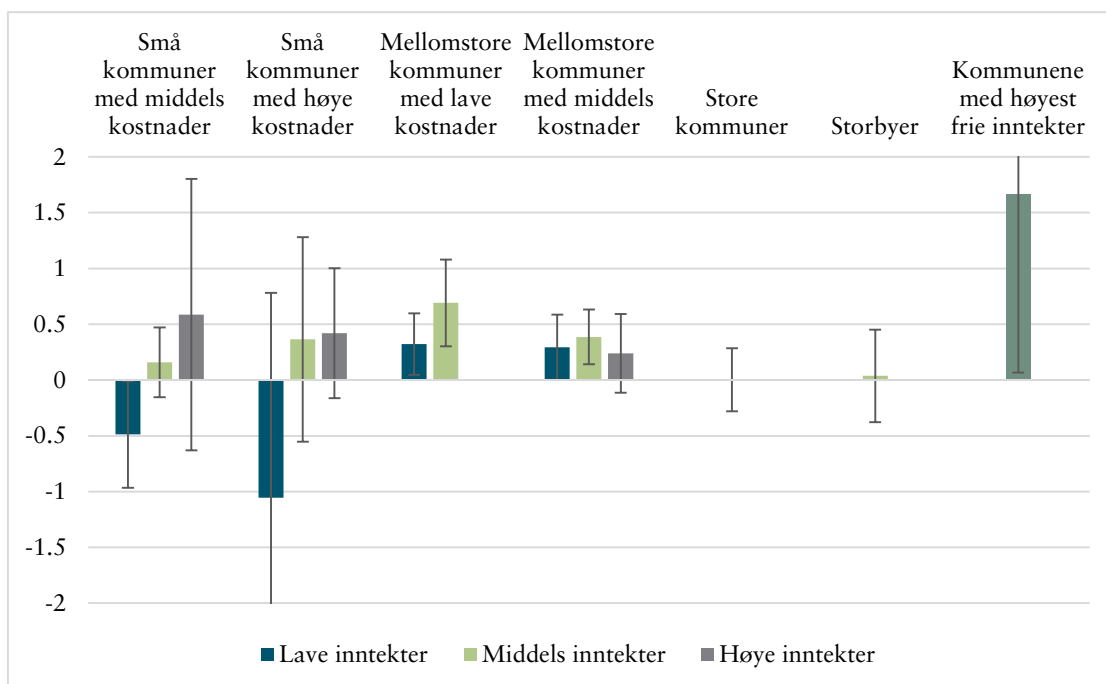
²⁵ Frie disponible inntekter og bundne kostnader (kostnadsnivå som kommunen ikke kan velge seg bort fra) er avledet av KOMMODE-modellen til Statistisk sentralbyrå. Se dokumentasjon: https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/225199?_ts=14ce4c230d0

²⁶ Kommunestørrelse er signifikant på 10 % nivå i modell 3.

Tabell 29 Regresjonsresultater for vekst i kommunal helsestasjons- og skolehelsetjeneste 2013 til 2015

Endring 2013-2015:				
	Brutto driftsutgifter pr. innb. 0-19 år.	Årsverk totalt funksjon 232 pr. innb. 0-19 år.	Årsverk helsesøster funksjon 232 pr. innb. 0-19 år.	Tilskudd tildelt 2016 P(T) T = 1 hvis tilskudd, ellers 0
Konstantledd	29.62	+	31.53	+
Kommunestørrelse (Kostragruppe)	+	+	+	0.6528
Kostnadsnivå (Kostragruppe)	-0.1675	-	-	-0.6039
Inntektsnivå (Kostragruppe)	0.1492	0.4159	0.1888	+
KVAL1 ₂₀₁₃	+	-	-	-
KVAL2 ₂₀₁₃	-	+	+	-
KVAL3 ₂₀₁₃	+	-	+	+
KVAL4 ₂₀₁₃	-	+	-0.0063	+
KVAL5 ₂₀₁₃	-0.0013	+	+	-
Frie inntekter	-	-	-	+
Øremerket tilsk.	0.2546	-	-	+
F	-	-	-	-
V	+	-	-	-
HERF	+	-	-	-
IG	-	-	-	+
DIV	+	+	-	+
INN	+	+	+	-
U	-0,2784	-0,7213	-	+
MORT	-	+	-	-687
PU16	-	+	+	-
IN80	-	+	-	-
IN67_79	+	+	+	-
IN6_15	+	-	+	-
IN0_5	-	+	-	+
Ln(MINC)	-2.2452	-	-	-
ULIK	+	-	-	-
Ln(SONE)	+	-	-	+
ln(REISE)	+	-	+	-
UTD_V	+	-	-	-
UTD_H1	-	+	-	-
UTD_H2	+	-	+	+
UTD_U	+	-	-55.04	+
Obs	418	419	417	423
R ² justert	0,0817	0,0316	0,0452	.

Figur 29 illustrerer den effekten av inntekt som identifiseres i regresjonsanalysene. Figuren viser gjennomsnittlig endring i totale årsverk pr. kommunegruppe, dvs. det samme som avhengig variabel i modell 3 i tabellen over. For hver gruppe av kommunestørrelse og kostnader har inntektsnivået en synlig betydning for graden av økning. Konfidensintervallene viser likevel at variasjonen rundt gjennomsnittet i hver kommunegruppe er stor.



Figur 29 Gjennomsnittlig endring fra 2013 til 2015 i antall årsverk i helsestasjon og skolehelsetjeneste pr. innb. 0–19 år, etter KOSTRA kommunegruppe, med 95 % konfidensintervall.

8.2 Psykisk helse og rusarbeid

Satsingen på psykisk helse i 2015 er det vanskelig å finne noe godt datagrunnlag for å vurdere. Fordi KOSTRA er bygget opp rundt tjenestene og ikke rundt brukergruppen, kan ressursbruken være ført på et stort antall tjenestefunksjoner. Ressurser til psykisk helse kan settes inn i ulike deler av helse-, omsorgs- og sosialtjenestene og er dermed vanskelig å skille fra annen ressursbruk innenfor disse områdene.

KOSTRA bidrar heller ikke med andre typer data som på en treffsikker måte viser ressursinnsatsen eller produksjonen av tjenester til psykisk helse. Av den grunn har Helsedirektoratet gitt SINTEF oppdraget med å samle inn data for årsverk innen psykisk helse. Fra og med 2015 omfatter denne rapporteringen også årsverk innen rusarbeid, delvis fordi man fant at mange av årsverkene som ble rapportert før 2015, egentlig var årsverk til rusarbeid. Uansett har man da et brudd i statistikken fra 2014 til 2015 som gjør at dette heller ikke er noen god kilde til informasjon om satsingen i nettopp 2015.

Beløpet til psykisk helse, 100 millioner kroner i makro, blir også svært lite når det fordeles ut på kommunene. 201 kommuner fikk mindre enn 100 000 kroner, kun ca. 30 kommuner fikk nok til å finansiere et helt årsverk.

For satsingen på rusfeltet er situasjonen at KOSTRA foreløpig er en uaktuell datakilde ettersom satsingen startet i 2016 og siste tilgjengelige årgang av KOSTRA er fra 2015. Derimot har SINTEF samlet inn data pr. 1.7.2016, noe som gir mulighet til å studere endringer fra sommeren 2015 til sommeren 2016. Ose og Kaspersen (2016) finner at antall årsverk innen rusarbeid og psykisk helse har økt med 805 fra 2015 til 2016. Dette tilsvarer en vekst på 5,2 prosent. Når vekst i folketallet tas hensyn til, er økningen i årsverk pr. innbygger 4 prosent. Dessverre er det et brudd i statistikken fra 2014 til 2015, slik at vi ikke kan sammenligne direkte med tidligere vekst. Ettersom den forrige opptrappingsplanen for rusarbeid ble avsluttet i 2012, er det grunn til å tro at veksten kan ha vært beskjedent i 2013 og 2014.

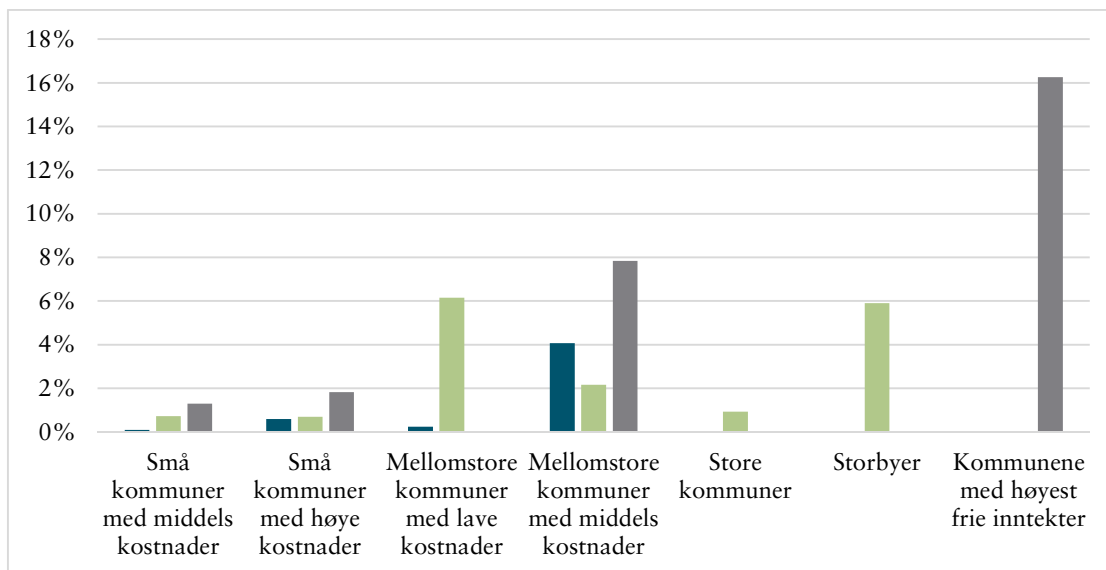
Veksten på 805 årsverk er betydelig sterkere enn det som har blitt målt for de andre satsingene. Kommunene ble bedt om å rapportere årsverk i uke 5 eller en annen representativ uke. Det er dermed usikkert om kommunene har rukket å reagere på satsingen i 2016-budsjettet på dette tidspunktet. Samtidig oppgir SINTEF i rapporten at mange kommuner svarte etter den opprinnelige fristen. De kan dermed ha tatt utgangspunkt i et tidspunkt senere i året. Økningen i årsverk tilsvarer det meste av de statlige satsingen i både 2015 og 2016. Ser vi på hvor mange kommuner som ifølge statistikken har økt antall årsverk pr. innbygger, så er dette kun 57 %, en halv prosent har uendret forhold mellom stillinger og innbyggertall, mens altså 42,5 % har redusert antall stillinger.²⁷ Det spørres derfor om vi forklare økningen ut fra satsingen alene. Det mest nærliggende alternativet er å peke på økt behov. Som SINTEF viser, vil noe av veksten kunne forklares med vekst i antall innbyggere.

En annen faktor som økte behovet for stillinger innen psykisk helse- og rusarbeid, er den store økningen i flyktninger og asylmottakere i 2015. Ifølge Ose og Kaspersen (2016) har 70 % av kommunene involvert psykisk helse- og rusarbeid i tjenestene til denne gruppen.

Flere av kommunene vi har snakket med, uttrykker at spesialhelsetjenesten skriver ut pasienter tidligere, og at dette krever en styrking av tjenester rettet mot rus og psykisk helse. Ose og Kaspersen (2016) rapporterer eksempler på samme tilbakemelding. Denne utviklingen har nok blitt forsterket utover 2016. Fra 2017 inkluderes disse gruppene i samhandlingsreformen.

Dataene som er samlet inn av SINTEF, er i prinsippet uten brudd fra 2015 til 2016, men i praksis har noen kommuner endret rapportering. De kommunene som oppgir at de har endret rapporteringspraksis, er holdt utenfor i de følgende tabellene som er levert av SINTEF. Figur 30 viser prosentvis endring i årsverk til psykisk helse og rusarbeid fra våren 2015 til våren 2016. Vi presenterer medianverdien fordi tallene inneholder enkelte ekstremobservasjoner som påvirker gjennomsnittsverdien betydelig. Samtlige grupper har positiv vekst for mediankommunen. Det er kommunegruppe 16, med de 10 kommunene med høyest frie inntekter, som har den klart høyeste veksten. Medianverdien for denne gruppen er hele 16 % vekst. Variasjonen i gruppen er stor og antall observasjoner er liten, men veksten er signifikant positiv på 5 % nivå. Veksten er generelt høyere for kommuner med høye inntekter enn for kommuner med lavere inntekter, men forskjellene er ikke statistisk signifikante. Store og mellomstore kommuner har større prosentvis vekst enn små kommuner. Hvorvidt dette henger sammen med behovsvariasjon, har vi ikke mulighet til å studere her, men det rimer med at økningen i flyktninger og asylsøkere i 2015 kan være noe av forklaringen. Ifølge Ose og Kaspersen (2016) er det en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og mottak av enslige mindreårige asylsøkere.

²⁷ Kilde: tall fra https://helsenorge.no/kvalitet-seksjon/Sider/Kvalitetsindikatorer-rapporter.aspx?kiid=Kommunalt_psykisk_helse_og_rusarbeid. Vi har regnet andel basert på kvalitetsindikatoren «Totalt antall årsverk innen psykisk helse- og rusarbeid, per 1000 innbygger».

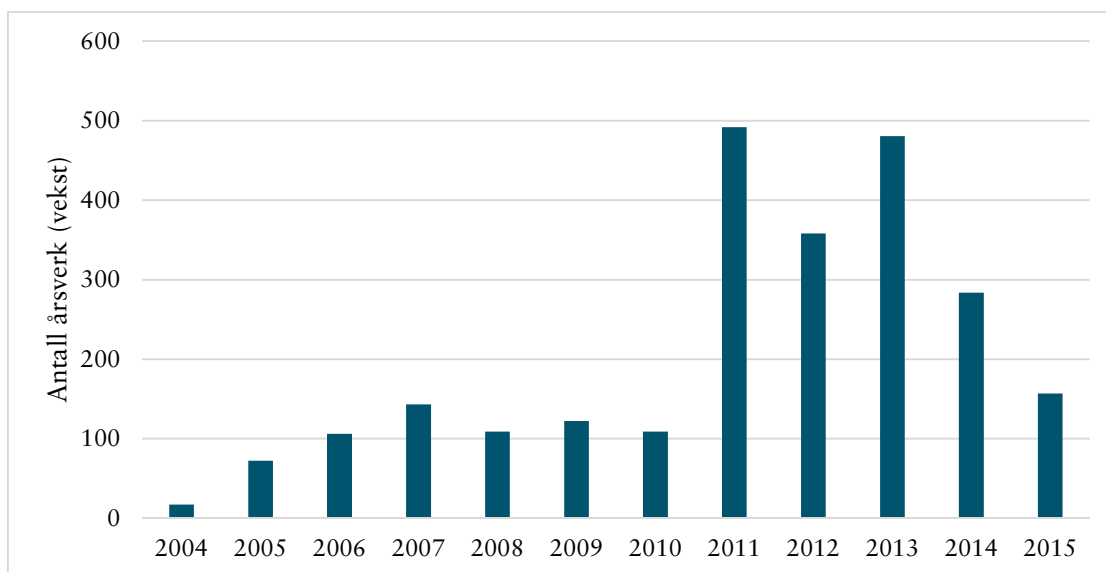


Figur 30 Relativ endring 2015–2016 (pr. 1.7.) for mediankommunen, årsverk psykisk helse- og rusarbeid. (Kilde: Tall levert av SINTEF)

8.3 Barnevern

I statsbudsjettet for 2010 ble det presisert at veksten i frie inntekter ga grunnlag for 400 nye saksbehandlerstillinger i det kommunale barnevernet. Ifølge kommunenes rapportering var økningen i løpet av 2010 på kun 173 stillinger.

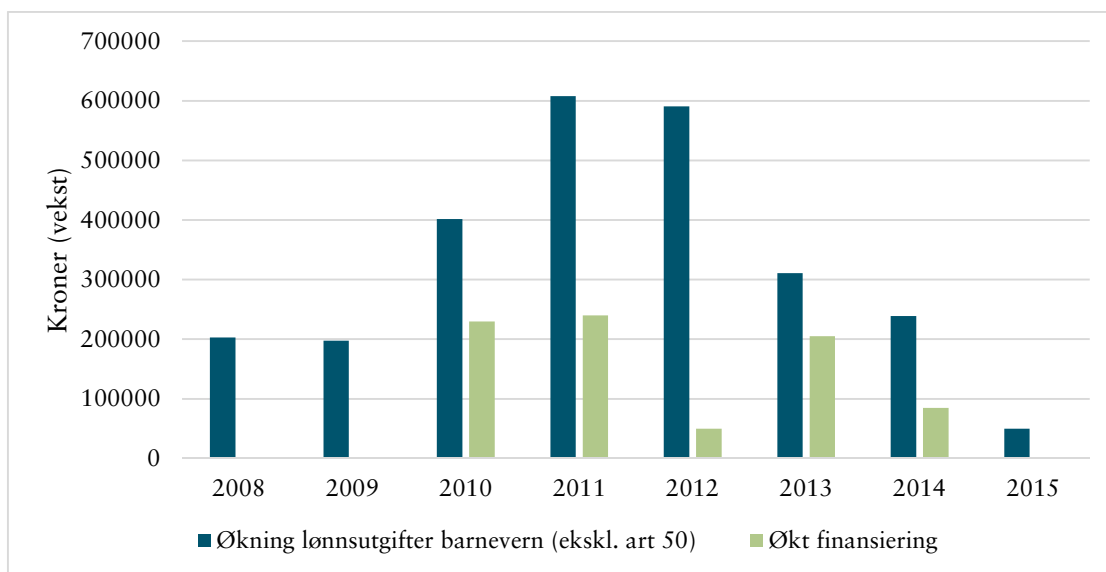
Figur 31 viser den årlige veksten i antall årsverk innen barnevernet. Økningen i løpet av 2010, da satsingen ble finansiert med frie midler, er klart mindre enn økningen i de påfølgende årene med øremerking. Tallene viser en økning på 109 årsverk fra 2009 til 2010, altså noe mindre enn det offisielle anslaget økningen på 173 stillinger. Det kan være mange årsaker til et slikt avvik, for eksempel at noen av stillingene er vakante. Uansett er økningen de neste årene betydelig høyere. I fireårsperioden 2011–2014 er det en gjennomsnittlig økning på mer enn 400 årsverk pr. år. Årsverksstatistikken gir derfor et tydelig bilde av at øremerking har en helt annen effekt enn statlige føringer. Økningen i årsverk i perioden 2011 til 2014 er også større enn finansieringen gjennom øremerkede midler skulle tilsi. Det ser dermed ut til at kommunene også har hatt egenfinansiert vekst.



Figur 31 Årlig vekst fra året før i antall årsverk i det kommunale barnevernet (årsverk målt pr. 31.12.)

Bildet er mindre tydelig når vi ser på lønnsutgifter i barnevernet, jf. Figur 32. Vi holder lønnsutgifter på funksjon 050 utenfor, siden denne arten inneholder utgifter til fosterhjemsgodtgjørelse, avlastning og lignende. Vi ser en høyere vekst i 2010 enn i foregående år, og sammenhengen mellom øremerket beløp og vekst i samme år er ikke like tydelig. Dette vil delvis skyldes at årsverk tilsatt i løpet av året ikke får full effekt på kostnaden før året etter. Noe endringer i rapportering kan også spille inn. Det vil normalt være noe større fokus på å rapportere korrekt når rapporteringen knyttes til øremerkede tilskudd eller andre kontrollordninger som kan gi reelle konsekvenser for den enkelte kommune.

Figuren bekrefter også at veksten i lønnsutgifter har vært langt høyere enn finansieringen gjennom det øremerkede tilskuddet til stillinger i barnevernet. Dette kan være en del av den dynamikken som har vært påpekt av blant andre Brandtzæg (2016): den statlige satsingen hever kompetansen i barnevernet i mange kommuner, en kompetanseheving som synliggjør et enda større behov for innsats. Utviklingen i barnevernet ser dermed ut til å være et eksempel på at en statlig satsing kan ha en utløsende effekt, men at kommunene også evner å gjøre egne prioriteringer når behovene er tydelige.



Figur 32 Årlig økning i lønnsutgifter til barnevern, (ekskl. godtgjøring av fosterhjem, avlastning etc.) og årlig vekst i statlig finansiering,

8.4 Tilgjengelighet og kvalitet i statistikkgrunnlaget – kan kommunenes grad av oppfølging dokumenteres?

Vi har utfordringer med å tallfeste graden av oppfølging. Delvis skyldes dette at det er uklart nøyaktig hvordan man skal definere det å følge føringene for den enkelte kommune, jf. diskusjonen i avsnitt 2.4.1. Om vi skal måle den kausale effekten av føringene, er vi avhengig av et anslag på hva kommunen ville gjort uten føringene. En slik kontrafaktisk virkelighet måles best gjennom en kontrollgruppe, men her er situasjonen at alle kommuner mottar omtrent det samme beløpet pr. innbygger. Hovedsakelig har vi kun variasjonen i tidsdimensjonen, og dermed har vi dårlig kontroll med det kontrafaktiske.

I mange tilfeller vil ikke dette være så viktig. Staten og brukerorganisasjonene vil vanligvis være opptatt av om pengene går til formålet, det vil si at hvis sektoren får 400 millioner ekstra så bør ressursinnsatsen også øke med 400 millioner kroner. Med gode data vil det være enkelt å dokumentere om økningen i ressursbruk står i stil med de statlige føringene. Gode data vil være data som korrekt måler ressursinnsatsen til det spesifikke formålet som føringene retter seg mot. Dette krever igjen at det er et tilnærmet en-til-en-forhold mellom satsingens mål og rapporteringen.

For helsestasjons- og skolehelsetjenesten er dette tilnærmet oppfylt i KOSTRA ettersom disse tjenestene har sin egen tjenestefunksjon. Det som føres på funksjon 232, er i all hovedsak tiltak som er innenfor føringene, samtidig vil det i liten grad være aktuelt å følge føringene gjennom tiltak som ikke kostnadsføres innenfor funksjon 232. Alternativet til regnskapstallene er årsverkstall, som også ligger under KOSTRA hos Statistisk sentralbyrå. Dataene samles derimot ikke inn gjennom KOSTRA, men er hentet fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Dataene viser noen åpenbare feil hos enkeltkommuner. Ifølge SSB skal kvaliteten på disse dataene være forbedret fra og med 2015-årgangen.

For psykisk helse og rusarbeid er imidlertid datagrunnlaget langt mer problematisk. Her retter føringene seg mot brukergrupper som får relevante tjenester innenfor helse, pleie og omsorg og sosialsektoren. Samtidig omfatter disse sektorene tjenester til mange andre brukergrupper som ikke er relevante for akkurat de tjenestene de statlige satsingene fokuserer på. Helse- og omsorgsdepartementet signaliserer at de vil følge kommunenes oppfølging av opptrappingsplanen for rusfeltet gjennom kommunenes rapportering i Helsedirektoratets skjema IS-24/8. Her er det altså utviklet en egen rapportering som skal muliggjøre dokumentasjon. Utfordringen for vårt prosjekt er at denne rapporteringen er forholdsvis ny, og rapporteringen har ikke rukket å etablere seg. Noen kommuner må derfor holdes utenfor analysene.

Når det gjelder fylkesveiene, er det også rimelig godt samsvar mellom føringene og avgrensning mot andre fylkeskommunale tjenester i KOSTRA. Utfordringen her er at det kan være en litt uklar avgrensning mellom vedlikehold i driftsregnskapet og oppgradering gjennom investeringsregnskapet. I tillegg er det en fleksibilitet mellom år som kan bety at man bør se satsingen over flere år for å få et relevant mål.

Innen barnevernssektoren blir situasjonen nokså spesiell siden statlige føringer på ekstra, frie midler kun gjaldt ett år (2010) for så å bli avløst av et øremerket tilskudd allerede året etter. For sektoren samlet sett har utgiftene gjennom perioden fra 2010 og fram til nå økt klart mer enn den statlige satsingen og de øremerkede tilskuddene, og dermed er det dokumentert at pengene har gått til formålet. Når det gjelder kausal effekt, er det klare effekter av de øremerkede tilskuddene fra 2011, mens den kausale effekten av den statlige satsingen i 2010 er mindre klar. Også våre informanter i kommunene er tydelige på at de øremerkede midlene til barnevern har hatt en klar funksjon.

De nye satsingene i 2017, tidlig innsats i skolen og habilitering og rehabilitering er satsinger som lett vil forsvinne i de store generelle utgiftspostene til skole og helse. Datatilfanget på skoleområdet er riktignok omfattende og detaljert om man tar i bruk Utdanningsdirektoratets database GSI (Grunnskolen informasjonssystem). Likevel omfatter dataene hovedsakelig ikke tiltak som ikke har bakgrunn i enkeltvedtak. Begrunnelsen for satsingen gjennom statsbudsjettet peker derimot mot fleksible lavterskeltiltak, noe som sannsynligvis gjør at satsingen ikke vil synes i offisielle data.

Et selvstendig poeng for datakvaliteten i forbindelse med satsinger, er at satsingene ofte kan påvirke kvaliteten på rapporterte data. Kommunene blir obs på betydningen av å rapportere korrekt. Dette kan være positivt for kvaliteten på kommende data. Samtidig blir dataene mindre sammenlignbare med data fra før satsingen, og dokumentasjon av effekten blir en mindre sikker øvelse. Denne effekten vil være sterkere for tilfeller der korrekt rapportering har direkte konsekvenser for kommunen, for eksempel for utløsning av tilskudd.

Feilrapportering kan ofte jevne seg ut og ha begrenset betydning om effekten av en satsing evalueres i makro. Derimot kan feilrapportering ha avgjørende betydning for vurderingen av den enkelte kommunes oppfølging. Etter vår vurdering er kvaliteten på tilgjengelige data generelt for dårlig til å fastslå den enkelte kommunes oppfølging av de statlige føringene uten nærmere kvalitetssjekk i samarbeid med kommunen.

8.5 Oppsummering av statistiske analyser

De statistiske analysene basert på data fra KOSTRA eller andre registre viser ingen solide tegn på at kommunene generelt følger de statlige føringene. Vi har riktignok et dårlig utgangspunkt for å måle effekter ettersom antall satsinger er få, noen av dem er for ferske slik at det ikke finnes et datamateriale å analysere, og noen satsinger skjer innenfor større sektorer hvor ett underområde innenfor denne sektoren er vanskelig å skille fra de andre. I tillegg har vi et identifikasjonsproblem i og med at det ikke er noen klar variasjon mellom kommuner. Dermed er det først og fremst variasjonen over tid som kan analyseres.

Det er heller ikke helt uproblematisk å måle endring fra før til etter satsing fordi timingen av føringene varierer. I noen tilfeller er føringene signalisert i kommuneproposisjonen. I andre tilfeller kommer derimot føringene som en overraskelse i statsbudsjettsproposisjonen, og noen ganger først etter budsjettforhandlingene. Noen kommuner legger ferdig eget budsjett før statsbudsjettet er klart, og nye føringar må eventuelt inkluderes i reviderte budsjetter. Rent praktiske årsaker, som ansettelsesprosesser etc., kan også være årsak til forsinket effekt av føringene.

Likevel, den sektoren hvor forholdene lå absolutt best til rette for at det både skulle være en effekt, og at den burde kunne identifiseres – helsestasjons- og skolehelsetjenesten – viser heller tegn på at oppfølging av statlige føringar er sporadisk og ikke noe som alle kommuner er med på. Den statlige satsingen på dette området har gått over flere år, så vi har data for to årganger med satsingen i tillegg til at vi har ganske god informasjon om hvilke kommuner som fulgte opp i 2016-budsjettet. Satsingen har omfattet et forholdsvis stort beløp som er kanalisert inn mot en kommunal tjeneste som er relativt godt separert fra andre tjenester i offentlig statistikk. Fordelingen av midlene har vært mer tydelig enn i andre satsinger fordi beløpene pr. kommune er spesifisert i en egen kolonne i forbindelse med statsbudsjettet. I tillegg er det faktisk noe variasjon i tildeling pr. kommune ettersom minstebeløpet har vært 100.000. Dermed har de minste kommunene fått et større beløp pr. innbygger.

Tall fra Helsedirektoratet (Ose og Kaspersen 2016) viser en ganske stor økning i årsverk til psykisk helse- og rusarbeid fra 2015 til 2016. Økningen ser ut til å være langt sterkere enn de økonomiske virkemidlene fra staten, og det er dermed uklart om vi kan tillegge disse virkemidlene noen årsaksforklaring. Økning i antall brukere gjennom et høyt antall flyktninger og asylsøkere og gjennom tidligere utskrivning fra spesialisthelsetjenesten kan være årsaker til høyere ressursinnsats fra kommunenes side.

Analysene antyder at kommunenes økonomiske handlingsrom har betydning. Det ser ut til at kommunene med høyere inntekter har hatt lettere for å følge opp føringene. Lavinntektskommunene har i noen grad heller måttet kutte i tjenestenivået til tross for de statlige satsingene.

Sammenlignet med statlige føringar på frie midler fremstår effekten av øremerkede midler som langt tydeligere. Likevel er de målte effektene heller ikke her så sterke som man kanskje ville forvente ut fra at man må anta at mange øremerkede tilskudd går direkte inn som styrking av tjenestene. Vi skal imidlertid her huske at lekkasjeeffekter av øremerkede tilskudd er velkjent fra tidligere empiriske studier av kommunenes respons på øremerkede tilskuddsordninger.²⁸

²⁸ Lekkasjeeffekt er definert ved at kommunenes utgiftsøkning er mindre enn tildelt tilskuddsbeløp. Hvis kommunene får 1 krone ekstra i øremerket tilskudd og øker ressursbruken til det aktuelle formålet med 60 øre, vil dermed lekkasjen være på 40 øre eller 40 % av tilskuddet. Jf. også Håkonsen og Løyland (2011).

9. Avsluttende diskusjon

9.1 Statlige føringers effekt på kommunale prioriteringer

Våre analyser viser at føringene gir svakere prioriteringseffekter enn mer direkte styringsvirkemidler som øremerking og juridiske bindinger. Både de statistiske analysene og analyser av intervjumaterialet viser dette ganske tydelig. Samtidig viser intervju- og survey-materialet at føringene likevel påvirker prioriteringene i mange kommuner. Resultatene av de statistiske analysene er svært uklare på hvor sterk påvirkningskraften egentlig er. Generelt finner vi at øremerkede tilskudd er enklere å identifisere i statistiske analyser sammenlignet med statlige føringene. Dette kan også spores til den rent metodiske utfordringen som ligger i at føringene i utgangspunktet er de samme overfor alle kommuner, mens øremerkede tilskudd i de fleste tilfeller vil variere mellom kommuner. De øremerkede midlene gir oss dermed en større variasjon å analysere og en variasjon som er lettere å skille fra andre observerbare og uobserverbare påvirkningsfaktorer.

De statistiske analysene bidrar likevel med enkelte sentrale funn. En enkel fremstilling av den årlige veksten i årsverk innen barnevernet viser tydelig at øremerkede tilskudd som ble gitt fra og med 2011, har en helt annen effekt enn de frie midlene i 2010, jf. Figur 31 i avsnitt 8.3.

En lignende fremstilling av utgiftsveksten innen helsestasjons- og skolehelsetjenesten er også illustrerende, jf. Figur 26 i avsnitt 8.1. Her kom den første statlige satsingen i 2014 og med en ytterligere styrking i 2015. For de to årene 2014 og 2015 kom det til sammen 450 millioner kroner som vekst i frie midler, med føringene om at disse midlene burde brukes til å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Samtidig var veksten i kommunenes netto driftsutgifter på ca. 325 millioner kroner i løpet av de samme to årene. Det vil si at ca. 125 millioner av de ekstra midlene gikk til andre formål. Men i tillegg vet vi altså at veksten i netto driftsutgifter i de to årene før satsingen var på ca. 330 millioner kroner. Veksten var altså på omtrent samme nivå både før og etter satsingen, og dermed er det svært uklart hva føringene på frie midler har bidratt med. Studerer vi årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, tyder tallene på en viss effekt av satsingene i 2014 og 2015, særlig for helsesøsterstillinger. Økningen er på linje med det som ble dokumentert i en undersøkelse utført høsten 2014 (Sykepleien, 2014).

Regnskapsdataene egner seg ikke til å måle effekter av midlene til psykisk helse- og rusarbeid. Ettersom siste tilgjengelige Kostraårgang er 2015, er det kun de 100 millionene til psykisk helse i 2015 som er med som statlige føringene, og dette gir et tynt grunnlag for analyser. Et annet problem er at det i liten grad er mulig å skille utgifter til psykisk helse fra andre utgifter til tilstøtende tjenester, og dermed drukner satsingen på psykisk helse og rus uansett i de store øvrige utgiftspostene til helse, pleie og omsorg og sosiale tjenester. SINTEF har samlet inn data for kommunale årsverk til psykisk helse og rus (Ose og Kaspersen 2016). Dataene viser en vekst på 805 årsverk fra våren 2015 til våren 2016. Dette er en betydelig vekst som tilsier en langt høyere kostnadsvekst enn det som isolert sett kan finansieres av de statlige satsingene i samme periode. Men tallene viser samtidig at 43 % av kommunene ikke hadde vekst i årsverk målt pr. innbygger. Vi mener det er nærliggende å anta at endringer i behov er en vel så viktig forklaringsfaktor som satsingene. 2015 var et år da kommunene måtte motta et stort antall flyktninger og asylsøkere, og kommunene rapporterer også om tidligere utskrivning fra spesialisthelsetjenesten. Vi kan heller ikke skille satsingen på psykisk helse, som ble finansiert med frie midler, fra den øremerkede satsingen på rus i 2015. Ose og Kaspersen (2016) viser også til at 43 % av årsverkene til psykisk

helse- og rusarbeid blant barn og unge er knyttet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Disse satsingene er dermed i stor grad overlappende, noe som også kompliserer vurderingen av prioriteringseffekten. Samtidig skal vi ikke avvise at de statlige midlene har hatt en betydning, og at de har blitt brukt til formålet i en del kommuner.

For både helsestasjons- og skolehelsetjenesten og psykisk helse- og rusarbeid tyder de statistiske analysene på at veksten i ressursinnsats er større i store kommuner enn i små kommuner, og likeledes større i rike kommuner enn i fattige kommuner. Betydningen av kommuneinntekter er også noe vi finner i intervjumaterialet, der mangel på økonomisk handlingsrom er et mye brukt argument for ikke å følge de statlige føringene. Siden de største kommunene i større grad følger føringene, vil også graden av oppfølging være større om den måles ut fra antall kroner eller årsverk enn om man teller antall kommuner.

Intervjuene tyder også på at eksisterende tjenestenivå er viktig. Mange kommuner oppgir at de ikke følger føringene fordi de allerede har høy ressursinnsats eller kvalitet i den aktuelle tjenesten. Vi har forsøkt, kvantitativt, å måle betydningen av kommunens tjenestenivå før satsingen, men klarer ikke å påvise at dette har noen betydning for om kommunen følger føringene.

De statistiske analysene står til en viss grad i kontrast til hva kommunene svarer på direkte spørsmål om hvorvidt de følger føringene. En forholdsvis høy andel av kommuner svarer at de følger de statlige føringene, helt eller delvis. Som vi diskuterte i avsnitt 2.4.1, kan det å følge føringene defineres på ulike måter. Dermed er det potensielt mange kommuner som kan bekrefte at de følger føringene på en eller annen måte.

9.2 Statens motivasjon for bruk av virkemiddelet

Statens motivasjon for å bruke føringer på frie midler er ikke åpenbar, og er derfor verd en diskusjon. Å ta utgangspunkt i motivasjonen gir oss mulighet til å vurdere om virkemiddelet brukes riktig, om det da er et virkemiddel i det hele tatt.

I noen tilfeller er det rimelig klart at føringer på frie midler brukes som et alternativ til øremerking, og at det er et press fra aktører som ønsker å øremerke midlene for å styrke effekten. Dette er særlig tydelig i budsjettdiskusjonene om satsingen på helsestasjons- og skolehelsetjenesten i Stortingets helse- og omsorgskomite (Innst. 11 S 2015-2016), hvor enkelte aktører ønsker å øremerke for å styrke prioriteringseffekten.

Begrunnelsen for ikke å øremerke er ikke like tydelig fremmet i disse dokumentene, men vi vet generelt at det i deler av statsapparatet er stor motstand mot øremerking. Motstanden har bakgrunn både i prinsippet om lokal beslutningsfrihet og i de potensielle problemene med øremerking som vi omtaler i avsnitt 2.3. Dette er også en motstand man finner i kommunesektoren. Samtidig vet vi at både brukerorganisasjoner, sektoradministrasjon og politikere nasjonalt og lokalt normalt er positive til å øremerke midler til «sin» sektor. En motivasjon for føringer på frie midler kan derfor være at aktører med sektorinteresser ønsker å omgå den generelle motstanden mot øremerking. Det primære målet er å øremerke, men hvis man ikke gjennomslag for en slik finansieringsmodell framstår føringer på de frie inntektene som et bedre alternativ enn ingenting.

Alternativt kan valget om ikke å øremerke skyldes at man ser at øremerking vil fungere dårlig for nettopp denne tjenesten, for eksempel fordi tilgjengelige målbare kriterier er for dårlige slik at øremerking vil lede til feilprioriteringer. De fleste av satsingene vi studerer her, gjelder tjenester som typisk har en del forebyggende elementer. Dette er komplekse oppgaver som kan løses på ulike måter. En statlig styrt modell passer ikke nødvendigvis alle kommuner, og derfor er det en fordel å åpne for lokal fleksibilitet.

Statlige føringer på frie midler skal heller ikke kun forstås som alternativer til øremerking. I stedet kan føringene betraktes som en form for budsjettforklaring, altså at staten gir vekst i frie midler fordi man ser at kommunesektoren har områder som trenger å styrkes. Da er det naturlig at staten også peker på områder som særlig synes å være underprioritert i hele eller deler av sektoren. Dette kan være en passende beskrivelse av midlene til vedlikehold av fylkesveger, hvor det er godt dokumentert at de gamle riksvegene har store vedlikeholdsetterslep som ikke ble fullt ut finansiert ved overtakelsen i 2010.

Statens motivasjon vil ha betydning for statens forventninger til kommunenes oppfølging. Vi vil i de kommende avsnittene diskutere om virkemiddelet føringer på frie midler er egnet til å oppfylle de ulike forventningene, hvilke uønskede effekter man risikerer, og hvilke alternative virkemidler som eventuelt kan være bedre.

9.3 Hvilke forventninger bør man ha til virkemiddelet «statlige føringer på vekst i frie midler?»

Føringer på frie midler er et svakere virkemiddel enn øremerking og/eller juridisk bindende føringer. I teorien tilsvarer det et ikke-prisvridende, øremerket tilskudd uten vilkår eller varslede sanksjoner. Samtidig er det potensielt et sterkere virkemiddel enn frie inntekter uten føringer. Det kan kanskje diskuteres om rene frie inntekter er et virkemiddel overhodet ettersom det ikke styrer prioriteringene i noen retning. Ren vekst i frie inntekter bør imidlertid også betraktes som et virkemiddel i vår sammenheng, siden økte frie inntekter gir rom for styrking av alle kommunale tjenester. Faktisk bør vekst i frie inntekter betraktes som selve *hovedvirkemiddelet* for styring av kommunesektoren innenfor det etablerte prinsippet om desentralisert effektivitet gjennom en rammefinansiert kommunesektor. Direkte eller mer indirekte statlig styring av kommunesektorens prioriteringer ut over tildeling av frie inntekter, er da noe som bare bør tas i bruk når kommunesektoren ikke prioriterer riktig.

Hvis formålet likevel er direkte styring av kommunale prioriteringer, så er juridiske virkemidler, eventuelt i kombinasjon med øremerket finansiering med klare vilkår for tildeling, det mest målrettede virkemiddelet. Mener staten at Rana kommune skal tilsette to nye helsesøsterstillinger, er en direkte tildeling av et øremerket tilskudd til Rana med krav om helsesøsterstillinger et klart mer treffsikkert tiltak enn føringer på frie midler. Om staten i stedet gir frie midler med føringer, må staten også være forberedt på at kommunen kan velge å prioritere annerledes. Dette må være en klar konklusjon med bakgrunn av funnene oppsummert i avsnitt 9.1.

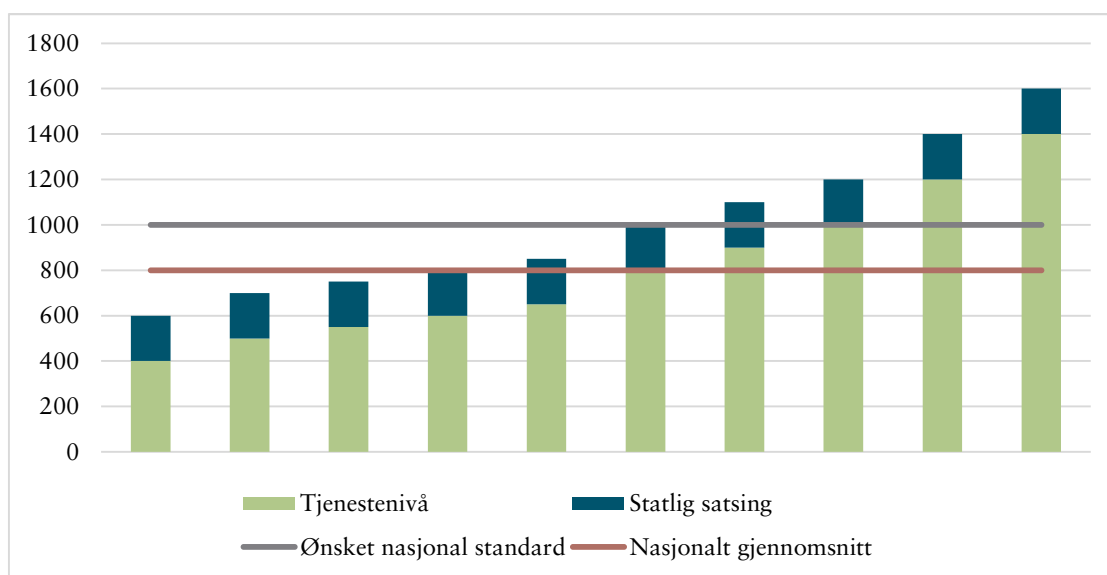
Men staten må ikke bare være forberedt på at noen kommuner velger ikke å følge føringene, det bør faktisk i en del tilfeller være ønskelig også sett fra statens side. Hvis staten velger å tildele frie midler med føringer, bør det være fordi dette virkemiddelet har fordeler sammenlignet med øremerking, og siden forskjellen mellom de to virkemidlene ligger i kommunenes mulighet til ikke

å følge føringene, må det også være her fordelene ligger. Dersom det ikke sees som en fordel at noen kommuner ikke følger føringene, bør juridiske virkemidler eller øremerking være bedre egnet. Det er en illusjon å tro at det kommunale selvstyret er bedre ivaretatt med føringene enn med bindende øremerking hvis staten krever like stor lojalitet til begge virkemidlene.

En bør altså ikke forvente at alle kommuner følger føringene. Hva betyr dette for kommunesektorens samlede oppfølging? Anta en situasjon som i Figur 33, hvor kommunene har ulikt nivå på tjenesten. Staten ser at gjennomsnittlig ressursinnsats pr. innbygger ligger 200 kroner lavere enn ønsket nivå, og finansierer en satsing på 200 kroner pr. innbygger gjennom vekst i frie inntekter. Midlene fordeles til alle kommuner med samme beløp pr. innbygger. Hvis 30 % av kommunene allerede ligger godt an, som i figuren, og derfor ikke velger å styrke sine tjenester ytterligere, kan man heller ikke forvente at sektoren samlet når målet om 1000 kroner pr. innbygger. Det krever i så fall at andre kommuner øker ressursinnsatsen med mer enn det disse kommunene får tildelt i økt rammetilskudd. Sannsynligvis vil de kommunene som ligger dårligst an, være fornøyd med å øke sitt nivå med 200 kroner pr. innbygger og dermed kunne si at de har vært lojale mot de statlige føringene. Kanskje velger alle som ligger over dagens gjennomsnitt (50 % av kommunene), å ikke styrke tjenesten, og dermed har man maksimalt 50 % effekt av satsingen. Om dette betyr at satsingen er mislykket, kommer an på forventningene man har.

Et beslektet poeng illustreres også av figuren: Hvis alle kommuner følger føringene ved å styrke tjenesten med det tildelte beløpet, så vil fortsatt noen kommuner ha prioritert den aktuelle tjenesten lavere enn det sentrale myndigheter anbefaler. Andre kommuner vil trolig ha prioritert tjenesten så høyt at midlene kunne vært brukt bedre til andre formål. Igjen viser dette at det neppe er ønskelig at alle kommuner følger føringene som om de var absolutte krav.

Det er fare for at dette ikke bare er et teoretisk problem som utløses om alle følger føringene slavisk. Det er reell fare for at beløpet fra staten får en rolle som maksimalgrense for kommunens styrking av sektoren. For de aktørene som ikke ønsker å styrke den aktuelle sektoren, er det lett å peke på beløpet fra staten og si at dette er det vi har fått, og da får det holde.



Figur 33 illustrasjon av frie midler med føring til en sektor med varierende tjenestenivå

Det er som regel ikke bare de kommunene som allerede har styrket tjenesten, som velger å se bort fra føringene. Et annet hyppig brukt argumentet vi møter hos de som ikke følger føringene, er at de ikke har økonomi til å prioritere tjenesten. Kommuner som hovedsakelig har fokus på å finne budsjettposter de kan kutte, vil naturlig nok ha vansker med å styrke enkelttjenester. Føringene kan likevel ha en positiv effekt ved at den aktuelle sektoren skjermes for kutt, eller at kuttene blir mindre enn de ellers ville ha blitt. Gitt en betydelig inntektsvariasjon mellom kommunene, må det også følge en variasjon i ressursinnsats. Hvis staten lager bindinger på ressursinnsatsen i stadig flere tjenester, vil det bli et desto større press på de tjenestene det ikke er bindinger på. Dette kan også være et argument for å la kommunene selv vurdere i hvilken grad de skal nærme seg det tjenestenivået som man optimalt sett skulle ønske at kommunene hadde.

Et annet argument som tilsier at de statlige føringene får lav effekt i en god del enkeltkommuner, er rett og slett beløpenes meget beskjedne størrelse når de omberegnes fra statsbudsjettets makrobeløp til beløp for hver enkelt kommune. For eksempel omtales det i statsbudsjettet for 2017 at 50 millioner kroner av veksten i frie inntekter er begrunnet med økt satsing på skolehelsetjenester og helsestasjoner. I 2016 fikk kommunene totalt 667,7 mill. kr til dette formålet. I 2017 økte beløpet til 734,4 mill. Dette er en nominell økning på 66,7 mill. kr, hvorav 16,7 mill. er kompensasjon for kostnadsvekst (kostnadsvekst fra 2016 til 2017 på ca. 2,5 %) og 50 mill. er realvekst i frie midler. Hvis vi ser på tallene for en konkret kommune, eksempelvis 0420 Eidskog i Hedmark fylke med ca. 6150 innbyggere i 2016, blir tallene som følger: Eidskog kommune fikk i 2016 692 000 kr. Beløpet økte i 2017 til 720 000. Kostnadsjustering av 2016-beløpet blir til ca. 709 000 kr i 2017. Realveksten for kommunen blir dermed på om lag 11 000 kroner. Det sier seg selv at det neppe er enkelt for kommunen å gjennomføre en «økt satsing på» skolehelse- og helsestasjonstjenestene i kommunen basert på at den har fått 11 000 kroner mer til dette formålet i 2017 enn i 2016. For alle relativt små kommuner blir dermed de økte makrobeløpene i statsbudsjettet i realiteten til nærmest usynlige småpenger som det er vanskelig å finne noen konkret anvendelse av. For disse kommunene oppleves derfor satsingen som symbolpolitikk med liten praktisk relevans. Disse kommunenes argumentasjon bygger samtidig opp under bekymringen om at beløpet fra staten også får rolle som maksimalt beløp. Når beløpet blir for lite, mister føringene sin relevans selv om formålet i seg selv kunne oppfattes som relevant.

Etter vår oppfatning kan ikke føringene på frie midler forventes å fungere som et rent alternativ til øremerking. Måloppnåelsen sett fra statens side vil være lavere både fordi det ikke stilles krav til oppfølging, og fordi midlene ikke gis en målrettet fordeling mot de kommunene som har det største behovet. På den annen side er det likevel muligheter for at føringene ikke kun fungerer som symbolpolitikk, men at de gir en viss prioriteringseffekt. Som diskutert i avsnitt 2.4.2, er kommunale budsjettprioriteringer et utfall av en prosess med både faglige og politiske vurderinger hvor det ofte er gode argumenter for å styrke de fleste tjenester. Prioriteringene vil da kunne påvirkes av at argumentene for en av tjenestene styrkes av signaler fra sentrale myndigheter.

Føringene på frie midler kan også tenkes å ha positive effekter selv om kommunesektoren ikke øker ressursinnsatsen i tråd med beløpet som fremheves i statsbudsjettet. I noen tilfeller vil det være en fordel å kunne velge mer fleksible føringene i stedet for streng øremerking. Det vil ofte være vanskelig for staten å finne optimale kriterier for øremerkede tilskudd. I stedet for å sette krav til kvalitet, må man sette krav til målbar ressursinnsats, noe som gir mindre muligheter for lokale tilpasninger. Med kriterier som ikke er optimale, vil også utfallet av den statlige styringen bli suboptimale prioriteringer. For eksempel kan det være kommuner som heller bør øke antall jordmorstillinger i helsestasjon enn å øke antall helsesøstre, eller det kan være mer riktig å styrke PPT i stedet for skolehelsetjenesten. Noen kommuner har kanskje en skolestruktur som gjør at de

kan ha lavere bemanning i skolehelsetjenesten enn en gjennomsnittlig kommune og likevel ha høy kvalitet i tjenesten. Dette er forhold som kommunene selv kjenner bedre enn staten.

Dermed har vi kanskje et virkemiddel som ligger mellom genuint frie midler og sterkere virkemidler som øremerking og juridisk bindinger. Gir dette staten en fleksibel mulighet til å korrigere lokale prioriteringer samtidig som man unngår kjente problemstillinger om målforskyving og strategisk tilpasning? Kan staten både styre og samtidig utnytte kommunenes kunnskaper om lokale forhold og behov?

En del av kommunene vi har snakket med, beskriver en tilnærming til føringene som kan gi forhåpninger om at føringene fungerer på denne måten. Føringene blir tatt på alvor av kommunene og medfører at man tar en samlet vurdering av den aktuelle tjenesten og de styringssignalene som blir gitt. Enten man lander på å følge føringene eller ikke, så er ressursprioriteringen bedre fundert i oppdatert kunnskap om nytte og behov enn den var før føringene ble gitt. Samtidig er det ikke alltid slik at tjenestelederne gir den samme beskrivelsen som rådmannen i samme kommune, og det er heller ikke alle kommuner som har denne tilnærmingen til føringene. Effekten av føringene for kommunesektoren samlet fremstår derfor som nokså uforutsigbar. Vi klarer ikke å påvise noen klar sammenheng mellom tidligere ressursinnsats og kvalitetsnivå blant kommuner som følger, eller ikke følger føringene, noe som burde være en forutsetning for å si at virkemiddelet treffer de som trenger det. På den annen side er resultatene heller ikke klare nok til å avvise en slik sammenheng.

Effektiviteten og treffsikkerheten til statlige føringer på vekst i frie midler er altså ikke overbevisende, men betyr dette at virkemiddelet ikke bør brukes? Dersom staten uansett velger å gi vekst i frie midler, så koster det kanskje ikke noe å gi noen velmente signaler om hva disse midlene bør brukes til. Kanskje velger kommunene å følge føringene, og hvis de ikke følger føringene, blir midlene trolig brukt til andre tjenester hvor de også kommer til nytte. Men dersom bruken av føringene blir såpass uforpliktende fra statens side, kan det være en fordel om dette også formidles utad. Hvis signalene oppfattes som mer enn veiledende, er det fare for at de kan bli unødvendig konfliktskapende. Det kan lett ende i en situasjon hvor politikere på sentralt nivå gir løfter som er relativt uforpliktende på egne vegne, men som i større grad binder kommunene. Interesseorganisasjoner får først forhåpninger for så å bli skuffet. Konflikter er ikke nødvendigvis noe man skal unngå i politikken, men konflikter med bakgrunn i ulik virkelighetsforståelse og ulike forventninger, vil sjelden være konstruktive.

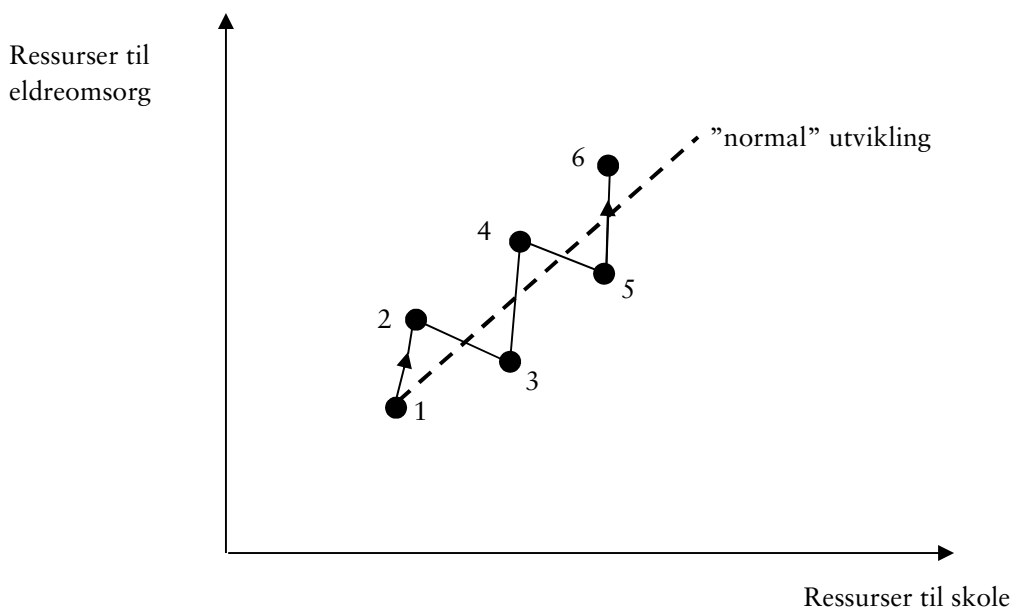
I neste avsnitt ser vi andre mulige negative effekter av føringer på frie midler. I siste avsnitt gir vi noen forsøksvise konklusjoner.

9.4 Mulige dysfunksjonelle effekter av føringer på frie midler

Diskusjonen i de forutgående avsnittene har fått fram at det finnes flere ulike perspektiver på hvordan statlige føringer på frie inntekter skal forstås og bedømmes som et virkemiddel for statlig styring. Vi har ovenfor pekt på en del potensielt positive sider ved dette virkemiddelet og fått fram at alternativene i visse sammenhenger kan være dårligere. Det er imidlertid også noen problematiske sider ved statlige føringer på de frie inntektene.

For det første kan virkemiddelet over tid bli nokså uklart og gradvis utvanne seg selv dersom staten innfører stadig nye føringer slik at man til slutt har satset på «alt». En sekvens av statlige

satsinger eller føringer må her sammenlignes mot det situasjonen ville ha blitt, dersom kommunesektoren kun ble tilført en realvekst i frie inntekter og over tid ville ha prioritert ulike oppgaver i tråd med egne desentraliserte vurderinger. Det er godt mulig at man til slutt – over en periode på eksempelvis 10–15 år – ville ha endt opp med om lag samme prioritering og tjenestesammensetning både med og uten sekvensen med statlige føringer. Vi har tidligere omtalt dette fenomenet i forbindelse med øremerkede tilskuddsordninger der staten først gir tilskudd til en sektor (eksempelvis skole) for så senere å gi tilskudd til en annen sektor (eks. eldreomsorg), jf. følgende figur hentet fra Håkonsen m.fl. (2000):



Figur 34 Et eksempel på mulig utvikling over tid med en aktiv statlig virkemiddelbruk sammenlignet med en sakte og gradvis forbedring av tjenester gjennom kun realvekst i frie inntekter og egne kommunale prioriteringer.

Poenget blir mye av det samme enten den statlige styringen skjer gjennom øremerkede tilskudd eller ved statlige føringer på de frie inntektene, men innvendingen må sies å være langt mer alvorlig når det gjelder øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskuddsordninger er mer administrativt krevende og krever ressurser både hos tilskuddstildeler (departement/direktorat/fylkesmann) og tilskuddsmottaker (kommuner/fylker) i forbindelse med rapportering, søknad, kontroll, oppfølging mv. Statlige føringer på frie inntekter krever på sin side minimalt med ressurser – det dreier seg strengt tatt kun om noen setninger i hvert års statsbudsjett. Dette ankepunktet kan derfor ikke sies å være et stort problem. Problemet er mest at summen av mange føringer over tid kanskje vil gi liten forskjell fra ingen føringer – hvis vi vurderer tjenestesammensetningen over et litt lengre tidsrom. I så fall vil de statlige føringene først og fremst framstå som symbolpolitikk. Så lenge en slik symbolpolitikk ikke koster særlig mye ekstra i form av effektivitetstap eller administrative kostnader, framstår dette imidlertid som et lite alvorlig ankepunkt mot de statlige føringene.

Et mulig eksempel på satsing som kan bryte mønsteret i Figur 34, er satsinger som evner å dytte kommunene i retning av mer forebygging og mindre «brannslukking». Det er en kjent

problemstilling at mange kommuner sliter med selv å bryte ut av et slikt mønster, men når kommunen først har klart å etablere bedre forebygging, er det ingen grunn til å anta at den ønsker seg tilbake til den opprinnelige situasjonen. Men dette krever selvfølgelig at satsingen gir store nok endringer i kommunene til at de ser effekten i praksis.

Den neste innvendingen mot statlige føring på de frie inntektene er potensielt langt mer alvorlig. Vi sikter da til den situasjonen som kan oppstå dersom det danner seg et tydelig mønster der staten først innfører føring på frie inntekter og senere forsterker styringen av det samme tjenesteområdet i form av øremerkede tilskudd. Dette er særlig alvorlig dersom de senere øremerkede tilskuddene belønner kommuner som har gjort lite før tilskuddet innføres. Dette skjedde i forbindelse med barnevernsområdet, der det i 2010 ble gitt en vekst i frie inntekter til 400 flere stillinger i barnevernet, mens det allerede året etter i stedet ble innført et øremerket tilskudd. Dette øremerkede tilskuddet skulle finansiere vekst i stillinger. De kommuner som da allerede hadde økt sitt stillingsomfang i barnevernet til ønskelig nivå i 2010, kom dermed dårlig ut. Staten signaliserer nå nokså tydelig overfor kommunene at sterkere virkemidler også kan bli tatt i bruk innenfor rusfeltet, jf. Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020) beskrevet i Prop. 15S (2015-2016). På side 8 i denne proposisjonen uttaler Helse- og omsorgsdepartementet følgende: «Dersom resultatrapporteringen viser manglende oppfølging i kommunene, vil regjeringen vurdere å ta i bruk sterkere virkemidler.»

Hvis denne type statlig adferd skjer ofte nok til at kommunene kan forvente tilskuddsordninger i forlengelsen av de statlige føringene på de frie inntektene, vil det bli rasjonelt for kommunene å gjøre minst mulig før det innføres øremerkede tilskudd. Altså vil statlige føring på frie inntekter kunne få helt motsatt virkning av det staten formodentlig ønsker å oppnå. Fenomenet med strategisk tilpasning til statlige tilskuddsordninger er velkjent, jf. referanser gitt i avsnitt 2.3.1. Det nye momentet sammenlignet med disse tidligere analysene, er at de siste årenes mønster med statlige føring på frie inntekter, kan gjøre det lettere for kommunene å forutse hvor tilskuddsordningene senere vil komme. Problemet med strategisk tilpasning til statlige styringsvirkemidler kan derfor bli mer alvorlig på grunn av denne type tydelig forvarsel.

For å unngå dette problemet må staten derfor sørge for at det ikke gis tilskuddsordninger som direkte etterfølger statlige føring på frie inntekter. I det minste må dette skje tilstrekkelig sjeldent til at det ikke danner seg et tydelig mønster. Alternativt må tilskuddsordningene eller de statlige styringsvirkemidlene utformes på en slik måte at de ikke medfører direkte økonomisk premiering til de kommunene som har gjort minst mulig fra før. Statlige føring på frie inntekter som etterfølges av sterkere juridiske virkemidler, vil ikke gi den samme premieringen av de kommunene som har satset minst. Dersom staten nå skulle innføre et minimumskrav til bemanning i helsestasjon/skolehelsetjeneste, eksempelvis xx % stillingsbrøk per xx elever i grunnskolen for en viss stillingskategori, vil ikke kommunene få noen direkte økonomisk gevinst ved å ha gjort lite på dette området tidligere. Staten kan i et slikt tilfelle argumentere for at kommunesektoren allerede har fått tilført tilstrekkelig ekstra økonomiske ressurser gjennom tidligere begrunnede økninger i de frie inntektene. Svakheten ved å innføre denne type absolutte minimumskrav til bemanning av visse type stillinger, er imidlertid at dette ofte vil bli mer stivbent enn ønskelig og vil neppe gi rasjonell bemanning i alle lokale tilfeller. Absolutte krav til bemanning eller kvalifikasjoner mv. kan derfor også være klart problematiske virkemidler, og vårt poeng er derfor ikke å gi en generell anbefaling om bruk av slike virkemidler. Poenget er snarere bare å framheve at staten generelt sett bør vokte seg vel for å skape dysfunksjonelle incentiver som vil belønne kommunene økonomisk dersom de gjør det helt motsatte av det staten ønsker.

Tilskuddet fra Helsedirektoratet, som betinger at kommunene først har fulgt opp føring på frie inntekter, gir heller ingen premiering av de som ikke følger statens signaler. I stedet kan det sies å

gi mer ressurser til de som viser vilje til å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Et problem med øremerkede tilskudd kan være at tilskuddene fremstår som attraktive også for kommuner som strengt tatt ikke har stort behov for styrking. Når det øremerkede tilskuddet er betinget på bruk av frie midler, har derimot kommunene signalisert behov for styrking ved at de først har fulgt de statlige føringene. Dermed kan ordningen forbeholdes de som har vist vilje til å styrke tjenesten. Vi vil likevel ikke si at denne to-trinns-varianten bør brukes som et generelt «virkemiddel». For det første kan mye av det samme oppnås med et øremerket tilskudd som kun dekker deler av kommunens kostnader. For det andre vil det være usikkert hvordan kommunene forholder seg til dette hvis denne type tilskuddsutforming skulle bli en del av det faste virkemiddelapparatet. For det tredje framstår denne spesielle kombinasjonen av frie inntekter med føringene og et tilhørende øremerket tilskudd, totalt sett som en kompleks og administrativt krevende ordning.

9.5 Konklusjon

Føringene på frie midler har uklar og, sannsynligvis, begrenset innvirkning på kommunale prioriteringer. I tillegg er det som omtalt i forrige avsnitt, fare for at staten kan utløse svært uheldige strategiske tilpasninger blant kommunene hvis virkemiddelet kombineres med en trussel om senere øremerking. Samtidig er det naturlig at staten gir kommunene enkelte signaler om hva kommunene bør prioritere, og det vil også være en fordel om velbegrunnede statlige satsinger kan kombineres med fleksible lokale tilpasninger.

Dersom staten skal oppnå det siste, altså nå fram med statlige satsinger gjennom føringene på frie inntekter, bør det generelt være tydeligere hva staten ønsker å oppnå med satsingene. Føringene bør bli mer relevante. Slik satsingene nå presenteres overfor kommunesektoren, er det beløpene fra staten som kommer i fokus. Dette er helt klart med på å tydeliggjøre satsingen, og kan dermed styrke argumentasjonen lokalt for å følge føringene. Det er lettere å nå gjennom i budsjettprosessen om man kan gi en konkret tallfesting av behovet for styrking. Men problemet er, som vi har vært inne på, at beløpet fra staten ikke nødvendigvis er en god indikator for behovet for omprioritering i den enkelte kommune. I den grad staten kan konkretisere hvor mange årsverk det bør være i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, vil dette være et mye mer relevant mål å styre etter for den enkelte kommune. Ser vi tilbake til Figur 33, betyr det at staten i større grad fokuserer på «Ønsket nasjonal standard» enn på «Statlig satsing». I dag risikerer vi at kommunene sammenligner seg med det nasjonale gjennomsnittet, fylkesgjennomsnittet, nabokommunene eller lignende. Hvis vi antar at kommunene lar være å styrke tjenesten om de finner en eller annen sammenlignbar størrelse som ligger lavere, så er det også sannsynlig at svært mange faller fra. Er det derimot lett tilgjengelig informasjon om at kommunen ligger 20 % under ønsket nasjonal standard, kreves det forhåpentligvis gode argumenter for at kommunen ikke skal prioritere en styrking. Ett godt argument mot å følge føringene kan være at kommunen har satset på forebyggende helsetjenester gjennom andre typer årsverk eller i tilstøtende kommunale tjenester. Økonomi kan være et annet gyldig argument, ettersom inntektsvariasjonen i kommunesektoren betyr at alle kommuner umulig kan operere med lik standard på alle tjenester.

Gjennom å redusere fokuset på beløpet i den statlige satsingen, er det også større mulighet for å unngå at beløpet til den enkelte kommune blir et maksimalbeløp for satsingen. Noen kommuner har behov for å styrke sektoren med langt mer enn det de får som sin andel av det nasjonale beløpet, men det er lett å avvise dette med at man bruker det man får.

Hvis staten har klare formeninger om hvordan kommunen bør prioritere, og mener at det er gode argumenter for statlig styring, bør staten heller styre gjennom mer konkrete og forpliktende virkemidler som øremerking eller lovregulering. Etter vår mening egner derfor ikke statlige føringer på frie midler seg som et virkemiddel som erstatter øremerking direkte. Hvis staten derimot har et ønske om å gi kommunene fleksibilitet til å tilpasse tjenesten etter lokale forhold, kan relevante føringer på frie midler benyttes, men forventningene til konkret og målbar lojalitet til disse føringene må samtidig nedjusteres tilsvarende. Vi snakker tross alt om et virkemiddel som i utgangspunktet er av rent pedagogisk eller symbolsk karakter. I det lange løp vil slike virkemidler neppe påvirke kommunene til å gjøre valg og tilpasninger som går særlig mye på tvers av det de ellers ville ha gjort. Skal dette skje, må nok sterkere og mer forpliktende virkemidler innføres.

Referanser

- Borge, L.E. og J. Rattsø (2005): Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger, SØF-rapport nr. 3/2005.
- Brandtzæg, B. A. (2016). Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag Telemarksforskning.
- Hagen, T. P. og R. Sørensen (2006). Kommunal organisering. Oslo, Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2015). Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020), Prop. 15 S (2015-2016). H.-o. omsorgsdepartementet.
- Helsedirektoratet (2010). Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten Oslo.
- Helsedirektoratet (2016). Kartlegging av årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Oslo.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2000). Kommunal tilpasning 2000 - når forventninger får malinga på skolene til å flasse. Sosialøkonomen (4/2000): 11-16.
- Håkonsen, L., K. Løyland og K. Lie (2000): Statlig styring av kommunene - Effektivitets- og fordelingsvirkninger. TF-rapport nr. 180, Telemarksforskning.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2011). Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring. TF-rapport nr. 290, Telemarksforskning.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2013). "Local government allocation of cultural services." Journal of Cultural Economics: 1-42.
- Innst. 11 S (2015-2016). Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Helse- og omsorgsdepartementet (rammeområde 15). H.-o. omsorgskomiteen.
- Innst. 11 S (2016-2017). Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Helse- og omsorgsdepartementet (rammeområde 15). H.-o. omsorgskomiteen.
- NOU 1997:8: Om finansiering av kommunesektoren (Rattsø-II), Kommunal- og Administrasjonsdepartementet.
- NOU 2005:18: Fordeling, forenkling og forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (Borgeutvalget). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ose, S. O. og S. L. Kaspersen (2016). Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2016: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenesten. Trondheim, SINTEF.

Prop. 123 S (2016–2017) Kommuneproposisjonen 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sosial- og helsedirektoratet (2004). Kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Veileder til forskrift av 3.april 2003 nr. 450.

St.prp. 66 (2002-2003): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen).

Statens vegvesen (2011): Situasjonen etter forvaltningsreformen – fylkeskommunen som vegholder, http://www.vegvesen.no/_attachment/284967/binary/503633

Sykepleien (2014): Helsesøsterkronene som forsvant <https://sykepleien.no/taxonomy/term/7802>

Vold, B. og D.R. Abrahamsen (2013): Psykisk helsearbeid og rusarbeid i kommunene. Utredning av muligheter for utvikling av ny statistikk i KOSTRA. Statusrapport 2012, Notater 5/2013, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg

Tabell A1

Kommunegruppe	Kommune- størrelse	Kostnads- nivå	Inntekts- nivå
1 Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	1	2	1
2 Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	1	2	2
3 Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	1	2	3
4 Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	1	3	1
5 Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	1	3	2
6 Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	1	3	3
7 Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	2	1	1
8 Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	2	1	2
10 Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	2	2	1
11 Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	2	2	2
12 Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	2	2	3
13 Store kommuner utenom de fire største byene	3	2	2
14 + 15 Storbyer	4	2	2
16 De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	2	2	4

Tabell A2.1 Øremerkede tilskudd fra Kunnskapsdepartementet, 2010–2016, løpende priser i 1000 kr. Departements- og kapittel/postinndeling vises ut fra situasjonen i 2016. Dvs. at enkelte tilskudd fra tidligere år ble bevilget av andre departementer, jf. høyre kolonne med merknader.

	Formål	Navn	Kap.post	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Merknad	
Kunnskapsdepartementet	Tiltak i grunnopplæringen	Tilskudd til landslinjer	225.60	168512	173567	178774	184495	191091	202772	211531		
		Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv	225.62			20909	21578	22290	23003	23670		
		Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	225.63	45610	51643	52487	49890	57533	58551	58975		
		Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	225.65	435300	582800	546000	468900	533300	442753	334218	Kap. (KRD) 582.60 tom.2013	
		Tilskudd til leirskoleopplæring	225.66	40172	41377	42618	43982	45433	46887	48247		
		Tilskudd til opplæring i finsk	225.67	7725	8318	8160	7518	8136	8306	8059		
		Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	225.68	216404	218776	230339	238984	246870	256167	272918		
		Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen	225.69	244861	251878	246937	231297	227538	222194	216826		
	Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	226.60		50000	36050	37204	38432	39662	40812		
		Tilskudd for økt lærertetthet	226.62				150235	372168	384077	395215		
		Tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsett fra 1.-4. trinn	226.63						150000	754420		
	Tilskudd til særskilte skoler	Tilskudd til Moskva og Murmanskskolen	227.60	1328	1300	1339	2044	2111	2179	2242	«Tilskudd til Moskvaskolen» t.o.m. 2012.	
		Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	227.61			4500	4644	4797	4951	5095		
		Tilskudd til Fjellheimen leirskole	227.62	5053	5205	5361	5533	5716	5899	6070		
	Barnehager	Driftstilskudd til barnehager	231.60	19618408	83275	10000						
		Investeringsstilskudd	231.61	112100	100000	47000	2560					
		Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage	231.62	861904								
		Tilskudd til midlertidige lokaler	231.64	36500	30400	19400	330					
		Skjønnsmidler til barnehager	231.65	5717706								
	Tiltak for livslang læring	Tilskudd til karriereveiledning	258.60					30000	30960	31858		
	Forskningsinst. og andre tiltak	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	287.60	212400	219000	219000	219000	219000	226008	267462	Kap. 286.60 t.o.m. 2012	
		Sum tilskudd KD.	(OBS Sum vist i mill. kr pga plasshensyn)		27724	1818	1669	1668	2004	2104	2678	(mill.kr)

Tabell A2.2 Øremerkede tilskudd fra Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2010–2016, løpende priser i 1000 kr. Departements- og kapittel/postinndeling vises ut fra situasjonen i 2016. Dvs. at enkelte tilskudd fra tidligere år ble bevilget av andre departementer, jf. høyre kolonne med merknader.

	Formål	Navn	Kap.post	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Merknad	
Kulturdep.	Tilskudd til tros-samfunn m.m.	Tilskudd til livssynsøytrale seremonirom	310.60				10000	10330	6661		Kap. 314.60 i 2013	
	Allmenne kulturformål	Kulturkort for ungdom	320.60			19250	3900	3900			«Den kulturelle spaserstokken og kulturkort for ungdom» i 2012	
	Musikkformål	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	323.60						19959	20338		
	Kirkebygg og gravplasser	Rentekompensasjon - kirkebygg	342.60	29100	43400	48750	38000	55600	58475	44407	Kap. 582.61 (KRD) t.o.m. 2013	
	Sum Kulturdep.			29100	43400	68000	51900	69830	85095	64745		
Justis- og beredskapsdep.	Kriminalomsorg	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	430.60	50000	64375	72000	66304	92300	90554	90195		
	Politi- og lensmannsetaten	Tilskudd til kommuner	440.60			5000	5160	5330	15501	10000	«Tilskudd til kommuner til SLT-tiltak» t.o.m. 2015	
	Konfliktråd	Tilskudd til kommuner til SLT-tiltak	474.60							5661		
	Sum Justis- og beredsk.dep.			50000	64375	77000	71464	97630	106055	105856		
Kommunal- og regionaldepartementet	Regional utvikling og nyskaping	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	551.60	1498800	1586850	1550950	1525950	1166306	1159600	1176993		
		Næringsrettede midler til reg.utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	551.61	674400	696300	628600	557700	505287	360700	225302		
		Tilskudd til utbygging av bredbånd	551.63				53160					
	Nasjonalt samarbeid for reg.utv.	Nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling	552.62		30000	30000	30000	30000				
	Nasjonale minoriteter	Tiltak for rom	567.60	5470	5634	5803	4550	5050	6000	6200	Kap. 1540.60 (Fornyings- og adm.dep) t.o.m. 2013	
	Ressurskrevende tjenester	Toppfinansieringsordning	575.60	4160000	4500988	5350218	6361125	6863205	8058700	9271000		
	Bolig- og bomiljøtiltak	Husleietilskudd	581.61	3300	3500	2500	2500	2300	5000			
	Byutvikling og planlegging	Bærekraftig byutvikling	590.61						37000	18550	19088	Del av kap. 1400.61 (Samf.dep) i 2013
		Områdesatsing i byer	590.65					32000	42000	29000	29841	Kap. 1400.65 (Samf.dep) i 2013
	Sum Komm.- og mod.dep.	(OBS Sum vist i mill. kr pga plasshensyn)		6342	6823	7568	8567	8651	9638	10728	(mill. kr)	

Tabell A2.3 Øremerkede tilskudd fra Helse- og omsorgsdepartementet, 2010–2016, løpende priser i 1000 kr. Departements- og kapittel/postinndeling vises ut fra situasjonen i 2016. Dvs. at enkelte tilskudd fra tidligere år ble bevilget av andre departementer, jf. høyre kolonne med merknader.

	Formål	Navn	Kap.post	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Merknad	
Helse- og omsorgsdepartementet	Folkehelse	Kommunale tiltak	714.60							43910		
	Rusmiddelforebygging	Rusmiddeltiltak	718.63	27299	15081	15462	15957	16484	17011			
	Annet folkehelsearbeid	Kommunetilskudd	719.60	17855	12211	6277	12459	6672	22552			
	Omsorgstjeneste	Kommunale kompetansetiltak	761.60	179955	188762	193425	206215	258888	109460	110150		
		Vertskommuner	761.61	971213	965149	958903	952588	947723	949150	940115		
		Dagaktivitetstilbud	761.62			150000	54800	51400	210608	267333		
		Investeringsstilskudd	761.63	633725	1377400	920900	517200	924400	1655641	2533206		Kap. 586.64 (KRD) t.o.m. 2013
		Kompensasjon for renter og avdrag	761.64	1161100	1201400	1103500	1032900	1055900	984700	909600		Kap. 586.63 (KRD) t.o.m. 2013
		Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	761.65							1045500		
		Brukerstyrt personlig assistanse	761.66	82320	84790	84334	54129	90004				
		Utviklingstiltak	761.67	101732	192088	136712	121087	73753	71277	84850		
		Kompetanse og innovasjon	761.68						243154	348948		
	Primærhelsetjeneste	Forebyggende helsetjenester	762.60	6500	9205	26381	71225	72113	51101	155182		"Helsestasjonstjeneste og skolehelsetjenete" t.o.m. 2012
		Fengselshelsetjenesten	762.61	117281	122989	126800	130858	137676	142517	150545		
		Øyeblikkelig hjelp	762.62			131000	249692	419108	586319			
		Allmennlegetjenester	762.63			67000	98144	128208	120611	99604		
	Rustiltak	Kommunalt rusarbeid	763.61	328588	407381	419602	80029	441068				
	Psykisk helse	Psykisk helsearbeid	764.60	186837	194712	199600	224179	268643				
	Psykisk helse og rusarbeid	Kommunale tjenester	765.60						319308	383171		
		Kompetansetiltak	765.61						52532	:		
Rusarbeid		765.62						448874	461891			
Personell	Turnustjeneste	783.61	118500	122728	125134	129138	133400	137669	131661			
Sum Helse- og omsorgsdep.	(OBS Sum vist i mill. kr pga plasshensyn)		3933	4894	4665	3951	5025	6122	7666	(mill. kr)		

Tabell A2.4 Øremerkede tilskudd fra Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, 2010–2016, løpende priser i 1000 kr. Departements- og kapittel/postinndeling vises ut fra situasjonen i 2016. Dvs. at enkelte tilskudd fra tidligere år ble bevilget av andre departementer, jf. høyre kolonne med merknader.

	Formål	Navn	Kap.post	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Merknad
Arbeids- og sosialdep.	Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	Kvalifiseringsprogrammet	621.62	769046							
		Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	621.63	173875	179150	178525	163330	191720	172720	182730	
	Arbeidsmarkedstiltak	Tilskudd til arbeids- og utdanningsreiser i Oslo kommune	634.60				22000	23800			
	Sum Arbeids- og sosialdep.			942921	179150	178525	185330	215520	172720	182730	
Barne- og likestillingsdepartementet	Krisetiltak	Tilskudd til krisesentre	840.60	250292	15000						
		Tilskudd til incest- og voldtektsentre	840.61	61805	63659	70000	76640	77500	79980	84299	«Tilskudd til incestsentre» t.o.m. 2012
		Tilskudd til kommuner	840.62	10500							
	Forsknings- og utredningsvirksomhet, tilskudd mv.	Tilskudd til likestillingsarbeid i kommunal sektor	846.60			1900	1900				
	Familie- og oppveksttiltak	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	846.60		53537	62493	64333	22456	33175	28992	Kap. 857.60 t.o.m. 2015
		Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	846.61					116000	146934	163905	Kap. 857.61 t.o.m. 2015
		Utvikling i kommunene	846.62							70727	
	Tiltak i barne- og ungdomsvernet	Kommunalt barnevern	854.60		232000	286860	464755	573356	629183	681371	
		Utvikling i kommunene	854.61				25946	29719	65102	8894	
	Statlig forvaltning av barnevernet	Tilskudd til kommunene	855.60	169948	175046	180297	186067	192207	198358	204110	
Sum Barne- og likestillingsdep.			492545	539242	601550	819641	1011238	1152732	1242298		
Nærings- og fiskeridep.	Nærings- og fiskeridep.	Tilskudd til Arctic Race of Norway	900.60							15000	
	Diverse fiskeriformål	Tilskudd til kommuner	919.60					481662	555000	687820	
	Sum Nærings- og fiskeridep.			0	0	0	0	481662	555000	702820	

Tabell A2.5 Øremerkede tilskudd fra Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet, 2010–2016, løpende priser i 1000 kr. Departements- og kapittel/postinndeling vises ut fra situasjonen i 2016. Dvs. at enkelte tilskudd fra tidligere år ble bevilget av andre departementer, jf. høyre kolonne med merknader.

Landbruks- og matdep	Formål	Navn	Kap.post	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Merknad
Landbruks- og matdep	Landbruksdirektoratet	Tilskudd til veterinærdekning	1142.60	118879	122445	126118	130154	132449	134933	138846	Kap. 1143.60 t.o.m. 2015
	Sum Landbruks- og matdep.			118879	122445	126118	130154	132449	134933	138846	
Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	1320.61	25000	90000	125000	140000	225000	221500	192500	«Rentekompensasjon for transporttiltak» t.o.m. 2012
		Skredsikring av fylkesveger	1320.62		526300	538400	550800	564000	580356	671000	«Tilskudd til rassikring på fylkesveger» t.o.m. 2012.
		Tilskudd til gang- og sykkelveger	1320.63						95000	162500	
	Særskilte transporttiltak	Særskilt tilskudd til kollektivtransport	1330.60	429100	513600	493100	758900	78300	66248	54200	
		Belønningsordningen for bedre kollektivtransport mv.	1330.61					1010300	1300550	1380000	
		Belønningsordning sykkelveier	1330.62					10000			
		Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	1330.63						25000	190000	«Særskilt tilskudd til Fornebubanen» i 2015
	Persontransport med tog	Kompensasjon for ansvarsoverføring kjøp av persontransport	1351.60	8400							
	Kystverket	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	1360.60	31800	55650	37320	60000	61980	63963	60500	Kap. 1062.60 (Fiskeri- og kystdep.) t.o.m. 2012
		Sum Samferdselsdep.			494300	1185550	1193820	1509700	1949580	2352617	2710700

Tabell A2.6 Øremerkede tilskudd fra Klima- og miljødepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og fra Folketrygden, 2010–2016, løpende priser i 1000 kr. Departements- og kapittel/postinndeling vises ut fra situasjonen i 2016. Dvs. at enkelte tilskudd fra tidligere år ble bevilget av andre departementer, jf. høyre kolonne med merknader.

	Formål	Navn	Kap.post	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Merknad
Klima- og miljødepartementet	Klima- og miljødep.	Framtidens byer og bærekraftig byutvikling	1400.61			19000	37000				Overført til KMD, Kap. 590.61 i 2014
		Den naturlige skolesekken	1400.62				3500	3500	2500	3323	
		Forvaltningsplaner for områder vernet etter markaloven	1400.63					1000			
		Områdesatsing i byer	1400.65			31000			10000	10290	Se også KMD kap. 590.65
	Miljødirektoratet	Tilskudd til lokalt utviklingsfond	1420.60	10000	6000	6000	6000				Kap. 1427.60 t.o.m. 2012
		Tilskudd til klimatilpassingstiltak	1420.61						2000	104058	
		Oppryddingstiltak	1420.69			37300		39845	41120	190568	Kap. 1441.69 t.o.m. 2012
	Miljøvennlig skipsfart	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1422.60							20000	
	Direktoratet for naturforvaltning (nå: Miljødir.)	Handlingsplaner for friluftslivet	1427.65			2000					
	Riksantikvaren	Kulturminnearbeid i kommunene	1429.60					2000	4000	2116	
	Sum Klima- og miljødep.			10000	6000	95300	46500	46345	59620	330355	
Forsvarsdep.	Kulturelle og allmenntilretteleggende formål	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1795.60	1564	1647	1696			1000		
	Sum Forsvarsdep.			1564	1647	1696			1000		
Olje- og energidep.	Administrasjon	Tilskudd til kommuner	1800.60					1650			
	Norges vassdrags- og energidirektorat	Tilskudd til flom- og skredforebygging	1820.60	40600	46000	24000	16000	24000	35000	35000	«Tilskudd til skredforebygging» t.o.m. 2012, se også Samf.dep. Kap. 1320.62
	Hjemfalte anlegg	Overføringer til kommuner	1821.60				350		3200		
	Sum Olje- og energidep.			40600	46000	24000	16350	25650	38200	35000	
Folketr.	Folketrygden	Fastlønnsordning fysioterapeuter	2755.62	247000	283000	265000	296000	309000	324000	339000	

Tabell A3 Beskrivende statistikk for øvrige variabler. N=2905

Andre forklaringsfaktorer	Variabelnavn	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Andel repr. fra felleslister	F	0.084	0.160	0.000	1.000
Andel repr. fra venstrepartier	V	0.351	0.143	0.000	0.867
Partifragmentering (Herfindahls indeks)	HERF	0.267	0.087	0.136	1.000
Andel ikke-gifte	IG	0.076	0.021	0.029	0.142
Andel skilte	DIV	0.059	0.015	0.026	0.103
Andel innvandrere	INNV	0.090	0.043	0.005	0.331
Andel arbeidsledige	U	0.012	0.005	0.000	0.053
Dødelighetsrate	MORT	0.007	0.001	0.003	0.012
Andel psyk. hemmede over 16 år	PU16	0.005	0.002	0.000	0.017
Andel innb. 80 år og eldre	IN80	0.054	0.015	0.020	0.102
Andel innb. 67-79 år	IN67_79	0.104	0.021	0.046	0.204
Andel innb. 6-15 år	IN6_15	0.127	0.014	0.075	0.178
Andel innb. 0-5 år	IN0_5	0.067	0.012	0.032	0.103
Antall innbyggere	INNB	11694	35858	495	647676
Snittinntekt for bosatte 17 år og eldre (kr)	AINC	344407	44231	242700	783200
Medianinntekt for bosatte 17 år og eldre (kr)	MINC	308761	34127	211900	436400
Ulikhetsmål (AINC/MINC)	ULIK	1.115	0.057	1.008	2.918
Reisetid til nærmeste sone	SONE	7.8	7.2	0.3	92.5
Reisetid til kommunesenter	REISE	8.8	6.8	0.2	85.0
Andel med videregående utd.	UTD_V	0.451	0.045	0.250	0.579
Andel med høyere utd. (1-4 år)	UTD_H1	0.173	0.036	0.084	0.310
Andel med høyere utd. (mer enn 4 år)	UTD_H2	0.038	0.023	0.005	0.198
Andel med uoppgitt utd.	UTD_U	0.018	0.013	0.000	0.132

Tabell A4 Estimerte koeffisienter - kontrollvariabler

	BAVER	HS	RUS	HELSE	ADM	BHG	SKOLE	SOS	KULT	BOLIG	TEKN
AAR	+	0.000	-	0.005	+	+	-0.001	-0.002	-	-0.001	-0.003
F	-0.018	0.001	-	+	+	-	+	-	-	+	-
V	+	0.001	-	+	-0.014	-	+	+	+	+	+
HERF	-	-	-	-0.026	0.033	0.017	+	-0.010	-0.015	+	-
IG	-0.125	-	+	-	0.292	-0.116	-	+	+	-	+
DIV	-0.124	-	-0.013	-0.251	0.624	+	-	-	+	-	-0.196
INNV	-	-	-	-	+	-	-	0.125	-0.055	-	-
U	+	-	-	-	+	-	-	-	-	+	+
MORT	-0.722	+	+	1.661	-	-0.652	-	+	+	+	+
PU16	+	-0.090	-	1.416	-	-	-	-	+	-	-
IN80	-0.240	+	+	0.862	-	-	-0.225	+	-	-0.103	-
IN67_79	-0.083	+	-	+	0.305	-0.110	-0.100	+	-	-	-
IN6_15	-0.104	-	-	-0.221	-	+	0.380	-	+	+	-
IN0_5	-	+	+	-0.318	+	0.883	-0.236	0.147	-0.125	+	-0.402
lnINNB	-	+	+	-	-0.035	0.028	+	-0.023	+	+	+
lnMINC	+	-	-	-0.068	+	0.030	-0.030	0.051	-	+	-
lnULIK	-	+	+	-	-	+	+	+	+	-	+
lnSONE	-	-	-	+	-	0.004	-0.009	+	-	-	0.014
lnREISE	-	-	+	-	+	+	+	-	-	-	+
UTD_V	-	-0.012	+	+	+	-	-	-0.051	-0.107	+	0.108
UTD_H1	-	-0.026	-	+	+	+	-	-0.126	+	+	+
UTD_H2	-0.158	-	0.028	+	0.379	-0.158	-	-0.183	+	-	-
UTD_U	-0.067	-0.010	+	+	0.127	-	-	-0.068	-	+	+