

RAPPORT
TILSKUDD PÅ ETTERSKUDD





Forord

På oppdrag for KS har Menon kartlagt omfanget av øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner - og kommet med forslag til forenklinger med formål om å gi kommunesektoren økt lokalt selvstyre.

Ansvarlig partner og faglig prosjektleder har vært Simen Pedersen, mens Elise Grieg har fungert som administrativ prosjektleder. Christoffer Thalberg Hamnes har vært prosjektmedarbeider, med ansvar for å gjennomføre de kvantitative beregningene. Iselin Kjelsaas har vært aktiv kvalitetssikrer. Arbeidet er gjennomført i perioden fra februar 2024 til april 2024.

Vår kontaktperson hos KS har vært Lasse Jalling. Martin Fjordholm, Andreas Johnsrud Fjellheim, Helga Birgitte Aasdalen og Anne Gamme har kommet med nyttige innspill til arbeidet.

Kilden til forsidebilde er iStock.

Vi takker KS for et spennende og viktig oppdrag!

April 2024

Simen Pedersen
Prosjekteier og faglig prosjektleder
Menon Economics

Elise Grieg
Administrativ prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODE	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Problemstillinger og avgrensninger	8
1.3 Metodisk tilnærming	9
2 FINANSIERING AV NORSKE KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER	10
3 UTVIKLINGEN I ØREMERKEDE TILSKUDD FRA 2016 TIL 2022	12
3.1 Utvikling i antall øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	12
3.2 Utvikling i verdien av øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner	17
4 ARGUMENTER FOR OG MOT ØREMERKET FINANSIERING AV KOMMUNESEKTOREN	19
4.1 Argumenter mot øremerkede tilskuddsordninger	19
4.2 Argumenter for øremerkede tilskuddsordninger	20
5 DAGENS ØREMERKEDE TILSKUDDSORDNINGER BØR REDUSERES OG FORENKLES	22
5.1 Mulighetsrommet for å forenkle øremerkede tilskuddsordninger	22
5.2 Forenklingsprosess for de øremerkede tilskuddene	24
6 OPPSUMMERING OG VURDERING AV INNRETNING I FREMTIDEN	27
6.1 Overordnede løsninger på utfordringsbildet	27
6.2 Innretning av øremerkede ordninger som etableres i fremtiden	29
6.3 Anbefaling 1 - Mandatet for konsultasjon mellom stat og kommunesektor bør utvides	30
6.4 Anbefaling 2 - Avvikling av små øremerkede tilskuddsordninger	32
6.5 Anbefaling 3 - Øk rapporteringsgrensen for kommunal sektor til 200 000 kroner	33
6.6 Anbefaling 4 - Samling av informasjon om øremerkede ordninger	34
6.7 Sluttord	34
REFERANSELISTE	35
VEDLEGG 1 – PERSONER VI HAR INTERVJUET	37
VEDLEGG 2 – VURDERING AV KONSEKVENSER AV ULIKE NEDRE GRENSER FOR ØREMERKEDE TILSKUDD	38

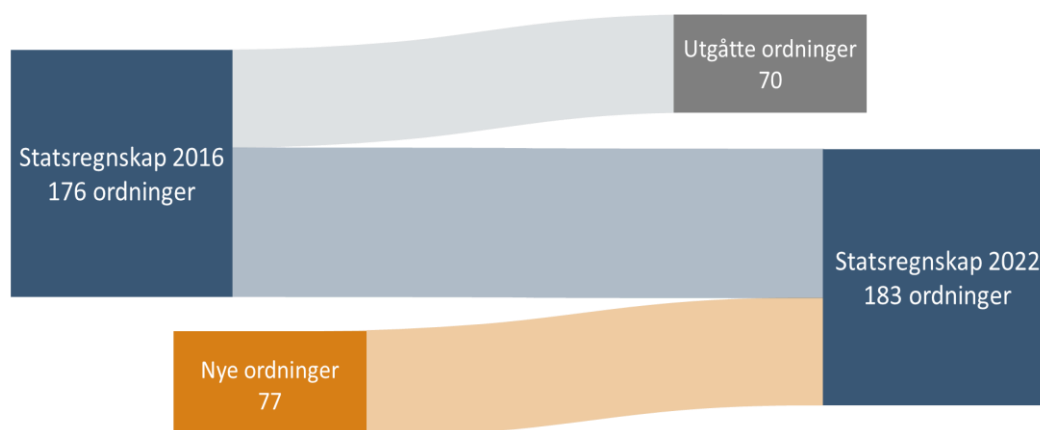
Sammendrag

Det er bred politisk enighet om at kommunesektoren i hovedsak skal finansieres med frie midler. Basert på data om øremerkede tilskudd fra 2016, anbefalte en ekspertgruppe at antallet tilskudd bør reduseres betraktelig (Ekspertgruppen, 2017). For å få en oversikt over om ekspertgruppens forslag har blitt gjennomført har Menon på oppdrag for KS analysert omfanget av øremerkede ordninger fra 2016 til 2022. Vi finner at omfanget av øremerkede tilskuddsordninger, målt i både antall og tilskuddsbeløp, er tilnærmet det samme i 2016 og 2022. Vår vurdering er at det er for mange øremerkede tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren og at omfanget bør begrenses.

Omfanget av øremerkede tilskuddsordninger er uendret fra 2016 til 2022

I 2017, basert på 2016-data, anbefalte en ekspertgruppe at antallet tilskuddsordninger bør reduseres betraktelig (Ekspertgruppen, 2017). Basert på analyse av omfanget av øremerkede ordninger fra 2016 til 2022 finner vi at omfanget av øremerkede tilskuddsordninger, målt i både antall og tilskuddsbeløp, er tilnærmet uendret. I løpet av perioden har man avvirket om lag 40 prosent av de øremerkede ordningene i 2016. Som vi ser fra figur A, er omfanget av øremerkede tilskuddsordninger tilnærmet uendret fordi det har blitt innført like mange øremerkede tilskuddsordninger som man har avvirket.

Figur A Utvikling i antall øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner fra 2016 til 2022



Kilde: Statsregnskapet, bearbeidet av Menon Economics

Øremerkede tilskudd kan redusere lokalt handlingsrom og være lite treffsikkert

Øremerkede tilskudd kan redusere det lokale selvstyret sammenlignet med en situasjon der kommunen eller fylkeskommunen får de samme midlene gjennom rammetilskuddet. Et tilleggsmoment er at øremerkede tilskudd, sammenlignet med en situasjon der man fikk midlene gjennom rammetilskudd, krever at kommunene og fylkeskommunene må bruke tid på å søke på tilskuddsordningen. De som får tilskudd må også bruke tid på å rapportere på at tilskuddet er benyttet til formålet, og staten har forvaltningskostnader knyttet til tilskuddsordningene. I tillegg kan det være kostnader knyttet til å avvikle aktiviteten/tilbudet som mottar øremerkede tilskuddet, eksempelvis knyttet til nedbemanning, når øremerkede driftstilskudd avvikles. Øremerkede tilskudd er med noen få unntak stort sett øremerket et spesifikt tjenesteområde, mens tilskuddets formål gjerne kan oppnås av flere sektorer eller samarbeid på tvers av sektorer. Tilskuddene kan dermed redusere kommunesektorens mulighet til å drive med tverrsektorielle samarbeid. Tilskudd kan også ha lekkasjeeffekter. Det vil si at

kommunene eller fylkeskommunene omprioriterer midler til andre formål, slik at ressursbruken på området som det gis tilskudd til, ikke øker like mye som det kommunen mottar i tilskudd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Si at en kommune har etablert et kommunalt tilbud og har mulighet til å søke om å få finansiert det samme tilbudet med øremerkede midler. I et slikt tilfelle vil tilskuddet ikke ha noen addisjonalitet, som betyr at det ikke bidrar til et tilbud/aktivitet som kommunen eller fylkeskommunen ellers ville latt være å etablere. Tilskuddsordninger kan også motvirke hverandre. Denne risikoen er særlig høy når det er mange ordninger, flere tilskuddseiere og liten oversikt over totaliteten. Det er også vist at øremerkede tilskudd utnyttes best av kommuner som allerede har god økonomi, og tilskuddene kan dermed øke forskjellene mellom kommuner (Ekspertgruppen, 2017).

Øremerkede tilskuddsordninger kan også være formålstjenlig

Samtidig kan øremerkede tilskudd være treffsikre virkemidler, som ivaretar statlig prioriteringseffektivitet for å ivareta nasjonale interesser. Tilskuddene kan føre til raskere implementering av tiltak, og investeringer på områder som ellers ikke ville blitt prioritert. Øremerkede tilskudd kan også være et virkemiddel for å kompensere for variasjoner i behov. Forutsetningen for at øremerkede tilskudd er det beste virkemiddelet er imidlertid at det ikke finnes objektive fordelingskriterier som fanger opp behovsvariasjonene. Finnes det objektive fordelingskriterier er tilskuddet egnet for innlemming i rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner. Eksempler på slike ordninger er toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere og investeringstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger. Tilskudd som gir ekstra midler til utviklingsprosjekter kan øke kommunenes handlingsrom og skape innovasjon. Et eksempel på et slikt tilskudd er Klimasats, med formål om å kutte utslipp av klimagasser og bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet. Ordningen bidrar til at kommuner har muligheten til å prøve ut nye ting, som de ellers gjerne ikke hadde hatt budsjett til å gjennomføre. Miljødirektoratet som tilskuddsforvalter jobber også aktivt med å samle og spre erfaringer kommuner og fylkeskommuner får gjennom Klimasats-midlene. Støtte til prosjekter som kan bidra til nytenkning rundt en tjeneste, og som andre kommuner kan dra lærdom fra, er et område der øremerkede tilskudd kan gjøre en viktig forskjell.

Fire sentrale spørsmål ved innføring av nye øremerkede tilskudd

I tråd med ekspertgruppens anbefalinger, er vår vurdering at det fortsatt er behov for å legge strengere føringer for hvilke øremerkede tilskudd rettet mot kommunesektoren som blir innført. Når nye tilskuddsordninger vurderes innført, anbefaler vi enda tydeligere retningslinjer for utredning, for å sikre at bare de ordningene det er mest behov for innføres. Dette bør ta utgangspunkt i utredningsinstruksen, som tilpasses for å være enda mer treffende for kommunale tilskudd. Det første steget vil alltid være å sikre at problembeskrivelsen er tydelig, og at alternative tiltak vurderes. Når det er tydelig at et økonomiske virkemiddel er det beste alternativet, anbefaler vi at hvert enkelt tilskudd vurderes etter følgende spørsmål:

1. Kan midlene overføres til kommuneopplegget og fordeles med objektive kriterier i utgiftsutjevningen?
2. Kan midlene overføres til kommuneopplegget og fordeles etter eksisterende kriterier i utgiftsutjevningen?
3. Kan det øremerkede tilskuddet slås sammen med andre øremerkede tilskudd med tilgrensende formål som del av et større program eller lignende?
4. Hvordan kan søknads- og rapporteringsprosessen utformes enklest mulig?

Disse spørsmålene er delvis overlappende med Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) sine retningslinjer for å vurdere nye øremerkede ordninger på post 60-69 på statsbudsjettet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Vår vurdering er at disse spørsmålene som et minimum er relevante for

alle øremerkede tilskuddsordninger der kommunesektoren mottar 50 prosent eller mer av samlet tilskuddsramme.

Mandatet for konsultasjon mellom stat og kommunesektor bør utvides

I prosjektet har vi også vurdert nøye om det bør innføres et overordnet styringsorgan for å sikre en enhetlig praksis knyttet til øremerkede tilskudd på tvers av ulike direktoratsområder og en mer helhetlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Basert på samtale med kommunalavdelingen i KDD, fremkommer det klart at de løpende vurderer nye øremerkede tilskuddsordninger og endringer i eksisterende tilskuddsordninger ut fra klare kriterier. KDDs vurderinger er avgrenset til 60-69 postene på statsbudsjettet.¹ Disse postene dekker om lag 46 prosent av antall øremerkede tilskuddsordninger til kommunesektoren og om lag 87 prosent av verdien på tilskuddsordningene. Det betyr at vurderingene i dag omfatter de store øremerkede tilskuddsordningene og at en betydelig andel av de små øremerkede tilskuddsordningene ikke vurderes. Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren (representert ved KS) er ifølge KDD arenaen for å komme med innspill til det samlede omfanget av øremerkede tilskuddsordninger, innretning av nye øremerkede tilskuddsordninger og endringer av eksisterende øremerkede tilskuddsordninger. KS har et spesielt ansvar for å ivareta kommunenes og fylkeskommunens perspektiv inn i konsultasjonen. Vår vurdering er at alle øremerkede tilskuddsordninger som rettes mot kommunesektoren bør omfattes av konsultasjonen, og som et minimum de ordningene der kommunesektoren mottar mer enn 50 prosent av tilskuddsrammen. Begrunnelsen for vår vurdering er at mange små øremerkede tilskuddsordninger med kommunesektoren som hovedmottaker verken vurderes systematisk etter gjeldende prinsipper eller konsulteres i dag. Det kan være en sentral forklaring på at omfanget av øremerkede tilskuddsordninger er uendret siden 2016. Det er også viktig at KS som en del av konsultasjonsordningen blir forelagt informasjon om nye øremerkede tilskuddsordninger og endringer i eksisterende ordninger, slik at de har en reell mulighet til å komme med vurderinger av det samlede opplegget fra år til år.

Øremerkede tilskudd med en ramme på mindre enn 10 millioner bør avvikles

I likhet med Ekspertgruppen (2017) er vår vurdering at det er for mange øremerkede tilskudd rettet mot kommunesektoren i dag. Begrunnelsen for det er at dagens omfang av øremerkede tilskuddsordninger er uoversiktlig for kommunene og fylkeskommunene og bidrar til høye administrasjonskostnader. Problemet ligger i manglende helhetlig styring av ordningene, at de er ulikt organisert med forskjellige søknads- og kunngjøringsfrister, manglende bruk av maler, lite gjenbruk av tilgjengelig data og ulikheter i grad av digitalisering. Det er flere tiltak som kan vurderes for å redusere omfanget av øremerkede tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. Ett mulig tiltak er å fastsette et totalt omfang av øremerkede tilskuddsordninger mot kommunesektoren. Ved å gjøre dette sikrer man at kommuner og fylkeskommuner står overfor et mer oversiktlig antall ordninger og at staten, som innfører ordningene, må prioritere mellom ordninger. Utfordringen med en slik begrensing er at prioriteringen må skje på tvers av ulike departement-/direktoratsområder, som kan være tidkrevende å administrere. Et annet mulig tiltak er å sette et tak for hvert departementsområde. Utfordringen med en slik tilnærming er at behovet for øremerkede tilskuddsordninger vil variere mellom ulike sektorer/tjenesteområder og over tid, og det er derfor vanskelig å fastsette en treffsikker grense for omfang av øremerkede tilskuddsordninger per departement/direktorat. En siste mulighet for å redusere omfanget av øremerkede tilskuddsordninger er å sette en minstegrense på hvor stor en øremerket ordning mot kommunene kan være. Vår vurdering er at man skal ha særdeles gode argumenter for å innføre og videreføre øremerkede tilskuddsordninger, som alle kommuner og/eller fylkeskommuner kan søke på, med en ramme under 10 millioner kroner per år. Begrunnelsen for det er at vi vurderer det som rimelig sannsynlig at kommunesektoren og statens tidsbruk

¹ Disse postene er definert innenfor kommuneopplegget.

knyttet til å søke, rapportere og forvalte slike ordninger er høyere enn beløpene som tildeles. Hvis øremerkede tilskuddsordninger som er rettet mot alle kommuner og/eller fylkeskommuner skal innføres/videreføres, bør man være sikker på at nytten ved det man oppnår overstiger kostnadene, samt at det ikke finnes andre mer effektive måter å realisere formålet på. Vår anbefaling er derfor at øremerkede tilskuddsordninger med et samlet tilskuddsbeløp på under 10 millioner kroner blir vurdert, gjerne gjennom konsultasjonsordningen mellom stat og kommunesektor.

Øk rapporteringsgrensen for kommunal sektor til 200 000 kroner

De generelle kravene til rapportering på de statlige øremerkete tilskuddsordningene rettet mot kommunesektoren er konkretisert i økonomireglementet til staten (Finansdepartementet, 2022). I bestemmelsene presiseres det at kravene til rapportering fra tilskuddsmottakere ikke skal gis større omfang enn at de står i rimelig forhold til tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene mottakerne har for å skaffe informasjon. Det er også fastsatt en minimumsgrense for krav til rapportering fra kommuner og fylkeskommuner på 100 000 kroner. Det betyr at rapportering fra kommuner og fylkeskommuner på tilskudd under 100 000 kroner som en hovedregel skal frafalles. Denne grensen har ligget fast siden 2003. I praksis betyr det at rapporteringsgrensen for kommunal sektor reelt sett har blitt lavere og at rapporteringsbyrden har økt i tråd med lønns- og prisutviklingen. Legger vi til grunn konsumprisindeksen² tilsvarer 100 000 kroner i 2003 over 160 000 kroner i 2024. Det kan også vurderes om denne grensen bør økes ytterligere. Vår vurdering, som underbygges av intervjuene vi har gjennomført, er at kombinasjonen av små tilskuddsbeløp og betydelige rapporteringskrav gjør det mindre attraktivt for kommuner og fylkeskommuner å søke. Det er også grunn til å tro at kommuner og fylkeskommuner med lavt økonomisk handlingsrom og lite kapasitet har lavere tilbøyelighet til å søke på slike ordninger. For å unngå at øremerkede tilskuddsordninger forsterke skjevheter mellom kommuner er vår anbefaling at grensen bør økes til 200 000 kroner. Det innebærer en dobling fra dagens nivå.

Samle en oversikt over de øremerkede tilskuddsordningene på ett sted

Informasjonen om de øremerkede tilskuddene til kommuner og fylkeskommuner er ikke samlet på ett sted i dag. Det gjør det vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å få en oversikt over tilskuddsordningene de kan søke på. Sett i sammenheng med at rammen det kan søkes om, hvilke kriterier som vektlegges i behandlingen av søknadene og søknadsfrister kan endre seg fra år til år – krever det mye av kommunene og fylkeskommunene å holde seg oppdatert. Vårt forslag er derfor at informasjonen om øremerkede tilskuddsordninger standardiseres og samles på en nettside. Det må stilles krav om at nettsiden til enhver tid oppdateres med ny informasjon, slik at den ikke feilinformerer. Etter hva vi er kjent med er det planlagt å utvide nettsiden tilskudd.no, som driftes av DFØ, til å inkludere øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Nettsiden tilskudd.no inkluderer i dag oversikt over øremerkede tilskuddsordninger som frivillig sektor kan søke på. Vi mener det er viktig at siden inkluderer tildelingsdata for foregående år, slik at kommuner og fylkeskommuner som vurderer å søke på øremerkede tilskuddsordninger får innsikt i sannsynligheten for å få tilslag på sin søknad. Slik informasjon vil bidra til at den samlede søknadskostnaden reduseres og at kostnadene som utløses av tilskuddsordningen holdes nede.

Til slutt

Flere av de øremerkede ordningene som retter seg mot kommuner og fylkeskommuner retter seg også mot andre aktørgrupper som frivillige organisasjoner, grunneiere osv. Vi kommer med anbefalinger om hvordan de

² Vi skulle benyttet kommunal deflator til å vurdere realutviklingen på rapporteringsgrensen, men har dessverre ikke tilgang på kommunal deflator før 2010.

Øremerkede tilskuddsordningene skal innrettes, som utilsiktet kan ha innvirkning på tilskuddsmottakere utenfor kommunesektoren. Ved implementering av våre anbefalinger står det derfor sentralt å identifisere og gjøre avbøtende tiltak for de utilsiktede virkningene.

Øremerkede tilskudd er en del av et komplekst totalbilde av statlig styring av kommunal sektor, hvor det finnes en lang rekke virkemidler, både juridiske, pedagogiske og økonomiske. Det er viktig at alle disse virkemidlene sees i sammenheng, og at en vurderer helheten for å sikre at ikke virkemidler motvirker hverandre eller skaper unødvendig stor kompleksitet i styringsvirkemidler kommunal sektor må forholde seg til.

1 Bakgrunn, problemstillinger og metode

Vårt oppdrag har vært å kartlegge nivå og utvikling i omfang og bevilget beløp på øremerkede tilskuddsordninger til norske kommuner og fylkeskommuner. Vi har avgrenset denne kartleggingen til årene 2016 og 2022. Basert på funnene har vi drøftet og vurdert hvordan dagens øremerkede tilskudd kan forenkles og hvordan fremtidige finansiering av kommunale og fylkeskommunale oppgaver bør innrettes.

1.1 Bakgrunn

I 2017 gjennomførte et ekspertutvalg en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (Ekspertgruppen, 2017). Ekspertutvalget pekte blant annet på at antall tilskuddsordninger var for høyt. De fant at øremerkede tilskudd til kommunesektoren utgjorde om lag 44 milliarder kroner fordelt på 247 tilskuddsordninger i 2016³. Det tilsvarer 56,7 milliarder 2023-kroner ved å prisjustere med kommunal deflator. I 60 av de 247 øremerkede tilskuddsordningene mottok kommuner eller fylkeskommuner under halvparten av tilskuddsbeløpet. Det betyr at kommunesektoren var hovedmottaker av tilskuddsbeløp for om lag 75 prosent av de 247 tilskuddsordningene. De resterende beløpene ble gitt til andre aktører som ideelle organisasjoner, statsforvaltningen og ikke-finansielle foretak.

I likhet med lov- og forskriftskrav og statlige retningslinjer, bidrar finansiering av kommunal oppgaveløsning med øremerkede tilskudd til å redusere kommunenes økonomiske handlingsrom og det lokale selvstyre. Øremerkede tilskudd forutsetter at kommunene og fylkeskommunene bruker tid på å sette seg inn i, søke om og rapportere på øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd har dessuten et bestemt formål og intensjonen med tilskuddet er at kommunene ikke skal ha mulighet til å prioritere tilskuddsmidlene til andre formål. Det reduserte lokale og regionale handlingsrommet som øremerkede tilskudd er en del av må også ses i sammenheng med at kommunene møter mange andre krav og begrensninger, for eksempel gjennom lov- og forskriftskrav og statlige veiledninger/retningslinjer.⁴

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Med utgangspunkt i områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd fra Ekspertutvalget i 2017, ønsket KS en kartlegging av endringen i antallet øremerkede tilskudd siden 2016, og en drøfting av hvordan eksisterende og fremtidige tilskuddsordninger kan forenkles. Oppdraget har bestått i å besvare følgende problemstillinger:

1. Kartlegge følgende:
 - Om antallet tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren (post 60) har gått ned, opp eller er uforandret.
 - Om antallet tilskudd hvor kommunesektoren som hovedmottaker har gått ned, opp eller er uforandret.
2. Drøfte og vurdere følgende:

³ Ekspertgruppen tar utgangspunkt i en spørreundersøkelse gitt til departementene. Resultatene fra undersøkelsen viser flere ordninger enn de som er registrert i statsregnskapet for 2016. Dette henger sammen med hva departementene vurderer som en unik tilskuddsordning, som ekspertgruppen også påpeker ikke er en fastsatt definisjon. I denne rapporten har tallene fra statsregnskapet 2016 blitt lagt til grunn for å sikre sammenlignbarhet og en metodisk tilnærming som er enkel å videreføre. Tallene for antallet ordninger i 2016 som er brukt i denne rapporten avviker derfor fra tallene som ekspertgruppen presenterte, mens det totale beløpet av øremerkede tilskudd er likt.

⁴ Se blant annet Pedersen mfl. (2022) og KS sin omtale av omfanget av veiledere/retningslinjer som kommunene står overfor (KS, 2023).

- Dersom antallet ordninger har gått ned, er det et resultat av en samordning/forenkling eller fordi enkeltordninger er avviklet?
- Hvordan kan tilskuddsordninger forenkles for å gi mer effekt av midlene, både for «tilskuddseier» (formålet med tilskuddet) og utfører (kommunesektoren)?
- Hvordan kan fremtidige tilskudd innrettes for å unngå at det blir for stor oppsplitting eller små søknadsbeløp?

Kommunesektoren omfatter både kommuner og fylkeskommuner. Tilskudd til kommunesektoren bevilges i hovedsak på 60-poster, og det er dette som ofte omtales som øremerkede tilskudd til sektoren. I tillegg bevilges det midler over enkelte andre poster, hovedsakelig 21- og 70-poster. På samme måte som område-gjennomgangen fra Ekspertutvalget i 2017, omfatter ikke prosjektet å vurdere bevilgning til merverdiavgiftskompensasjon og rammetilskudd til kommunesektoren, herunder skjønnstilskudd eller tilskudd som mottas av kommunale aksjeselskaper (AS). Vi inkluderer heller ikke tilskudd fra fylkeskommunene, som også har en rekke tilskuddsordninger rettet mot kommuner.

Vår analyse er avgrenset til gjennomgang av øremerkede tilskudd i 2016 og 2022, med begrunnelsen om at avgrensningen til disse årene er tilstrekkelig for å svare på problemstillingene.

1.3 Metodisk tilnærming

Vår metodiske tilnærming for å kartlegge tilskuddsordningene har vært en gjennomgang av tilskuddsordningene som tilfaller artskontoene 870 *Tilskudd til kommuner* og 871 *Tilskudd til fylkeskommuner* i statsregnskapene for 2016 og 2022. Denne tilnærmingen er tilsvarende kategoriseringen som ble gjort av Difi og DFØ i kartleggingen av tilskudd til kommunesektoren (Difi & DFØ, 2017). Tilnærmingen inkluderer i hovedsak 60-postene på statsbudsjettet, men omfatter også ordninger under andre poster. Tilnærmingen avviker dermed noe fra ekspertgruppens gjennomgang, da de også gjennomførte en spørreundersøkelse til departementene som supplerte data fra statsbudsjettet. Vår tilnærming gjør imidlertid analysen lettere å gjenta, og kan brukes til å sammenlikne utviklingen over tid.

Vi har også gjennomført en litteraturgjennomgang av sentral litteratur, intervjuer av et utvalg kommuner og departementer, samt et arbeidsmøte med ansatte i KS. I disse samtalen har vi samlet innspill og testet vurderinger og anbefalinger, for å sikre at vi har et godt kunnskapsgrunnlag. For kommuneintervjuene kontaktet vi Kommunedirektørutvalget i Buskerud⁵. Fordelen med dette utvalget er at det omfatter både små, mellomstore og store kommuner. Vi gjennomførte ett innledende intervju med én kommune, og et samlet gruppeintervju med tre av kommunene. I gruppeintervjuet diskuterte vi problemstillinger knyttet til øremerkede tilskudd og sikret innspill fra kommunene. Vi gjennomførte også tre intervjuer med departementer, for å sikre at vi også fikk innspill fra eiersiden at tilskuddsordningene. Vi intervjuet Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet ettersom dette er departementer med mange tilskuddsordninger, og Kommunal- og distriktsdepartementet da de har en viktig samordningsrolle av statlige tiltak overfor kommuner og fylkeskommuner. En oversikt over hvem vi har intervjuet er gitt i vedlegg 1. Vi har sett det totale kvalitative datamateriale i sammenheng, kategorisert og oppsummert funnene. Momentene fra intervjuer er skrevet ut med egne ord for at de skal være forståelige og ikke kunne tilbakeføres til hver enkelt informant.

⁵ *Kommunedirektørutvalget i Buskerud omfatter kommunedirektørene i kommunene Kongsberg, Lier, Gol, Drammen, Krødsherad og Ringerike og fylkesdirektøren i Buskerud fylkeskommune.*

2 Finansiering av norske kommuner og fylkeskommuner

Øremerkede tilskudd står for om lag 6 prosent av kommunesektorens inntekter. Det er samtidig bred politisk enighet om at kommunesektoren i hovedsak skal finansieres med frie midler.

I dette kapittelet har vi lagt til grunn tall for 2023, slik at kapittelet er mest mulig oppdatert. Dette avviker fra vår analyse av øremerkede tilskudd for 2022. Begrunnelsen for at vi ikke har analysert øremerkede tilskudd for 2023 er at disse tallene ikke var offentliggjort på det tidspunktet våre analyser ble gjennomført. Uansett er det ikke snakk om betydningsfulle endringer i finansiering av kommunesektoren fra 2022 til 2023.

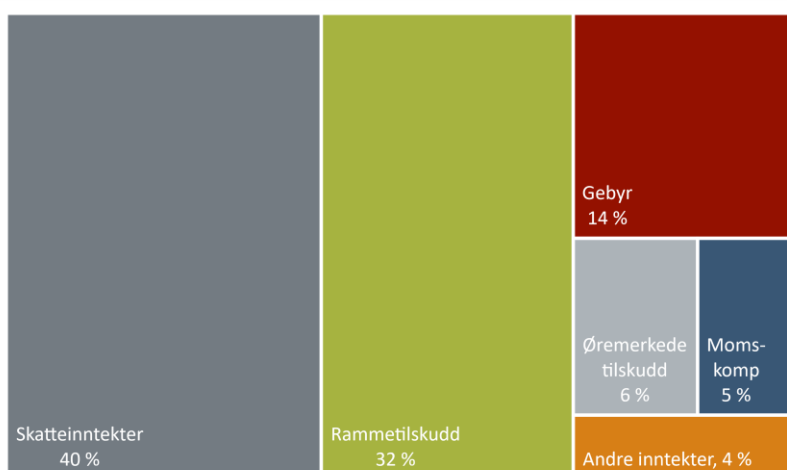
Kommuner og fylkeskommuner er folkevalgte forvaltningsnivåer som innehar en tjenesteytende, samfunns-utviklende, myndighetsutøvende og demokratisk rolle lokalt og regionalt. Kommunenes oppgaver gjennom lov og forskrift omfatter blant annet helse og omsorg, barnehage og grunnskole og barnevern, mens fylkeskommunene blant annet har ansvaret for videregående opplæring, tannhelse, lokal kollektivtransport og fylkesveier.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av landets økonomiske aktivitet. Kommunesektorens samlede inntekter utgjør nesten 20 prosent av brutto nasjonalprodukt for fastlands-Norge, og om lag hver femte sysselsatt i landet er ansatt i kommunal sektor. Størrelsen på kommunesektoren innebærer at utviklingen i sektoren er av stor betydning for utviklingen i norsk økonomi.

Kommunesektoren finansieres gjennom skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter fra innbyggerne. De viktigste inntektskildene er skatteinntekter og rammetilskudd, som samlet er omtalt som frie inntekter. Såfremt lovpålagte krav og minstestandarder er dekket, kan kommunene og fylkeskommunene anvende disse midlene fritt. De frie inntektene utgjør over 70 prosent av de samlede inntektene, se Figur 2.1.1.

Figur 2.1.1

Anslag på fordeling av kommunesektorens inntekter i 2023



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet⁶

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/> (22. april 2024)

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider⁵ er det en bred politisk enighet om at kommunesektoren i hovedsak bør finansieres gjennom frie inntekter. Frie inntekter legger til rette for at kommunen kan utøve det lokale selvstyre.

Kommunenes gebyrinntekter, som også omfatter brukerbetaling, utgjør om lag 14 prosent av kommunesektorens inntekter. Eksempler på tjenester som omfatter gebyrer er barnehager, skolefritidsordning, plan- og byggesaker, og VAR-tjenester (vann, avløp og renovasjon).

Øremerkede tilskudd utgjør om lag seks prosent av kommunesektorens inntekter. Dette er tilskudd som kommunene må benytte til de bestemte formålene som er angitt i statsbudsjettet.

3 Utviklingen i øremerkede tilskudd fra 2016 til 2022

Ved en gjennomgang av de øremerkede tilskuddsordningene i statsbudsjettet har vi funnet følgende basert på tall fra 2016 og 2022:

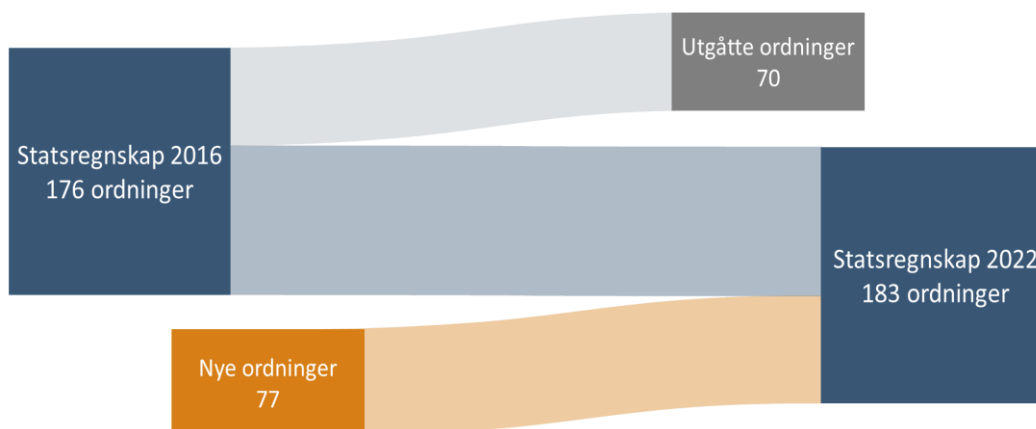
- Antallet øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner er tilnærmet uendret fra 2016 til 2022.
- Den totale verdien av tilskuddsordningene er tilnærmet uendret fra 2016 til 2022.
- Det har vært en stor utskiftning i tilskuddsordningene.
- Antallet tilskuddsordninger hvor kommuner og fylkeskommuner var største mottaker er tilnærmet uendret fra 2016 til 2022.

3.1 Utvikling i antall øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner

I 2016 ble det gitt øremerkede tilskudd gjennom 176 tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner. I 2022 har dette antallet holdt seg tilnærmet uendret, med 183 ordninger.^{7,8} Disse tilskuddsordningene blir gitt til kommuner og fylkeskommuner gjennom artskontoene 870 og 871, men også til andre aktører som ideelle organisasjoner og ikke-finansielle foretak gjennom andre artskontoer. I denne analysen ser vi i all hovedsak på den andelen av tilskuddsordningen som tilfaller kommuner og fylkeskommuner.

Selv om det totale antallet tilskuddsordninger er tilnærmet uendret har det vært store utskiftninger i ordningene som gis. Som illustrert i Figur 3.1.1 er det 70 ordninger som ble gitt til kommuner og fylkeskommuner i 2016, som ikke ble gitt i 2022, og 77 ordninger som ble gitt i 2022, men ikke i 2016.

Figur 3.1.1 Utvikling i antall øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner fra 2016 til 2022



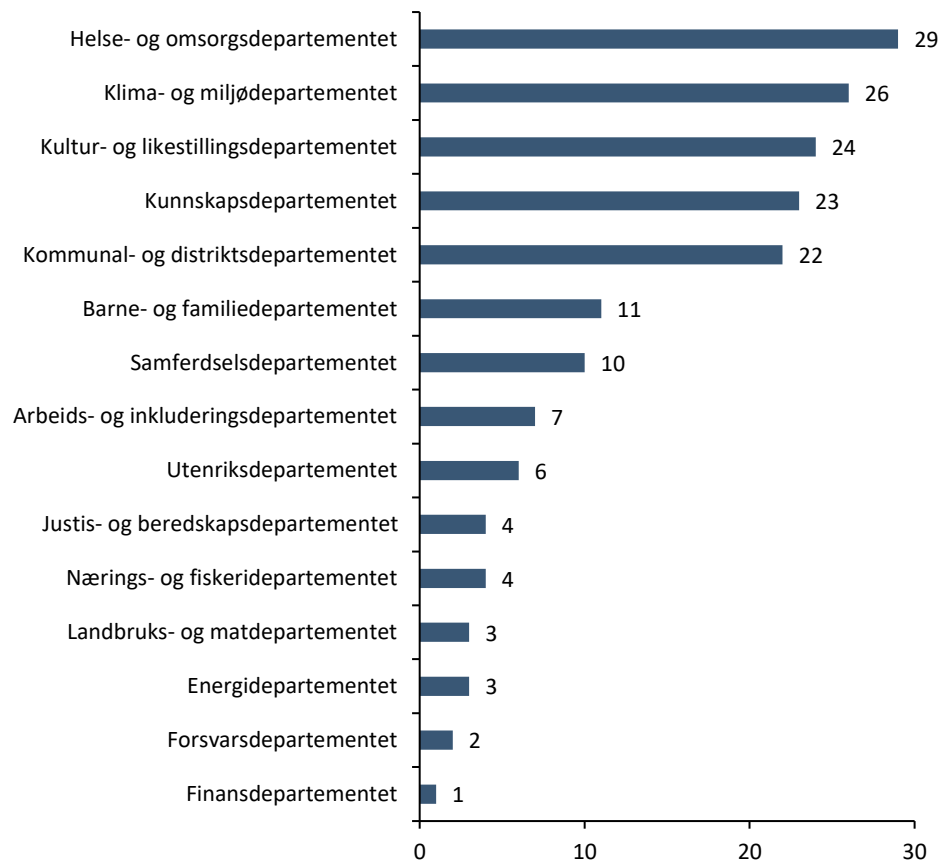
Kilde: Statsregnskapet, bearbeidet av Menon Economics

⁷ Ordninger i statsregnskapet som er oppgitt med en verdi på null kroner er ikke inkludert i datagrunnlaget.

⁸ Det er et par tilskudd med samme post-navn som er utdelt til ulike kapitler eller fra ulike fagdepartementer og derav har ulik post-ID. Disse tilskuddene forekommer spesielt hyppig under postene «Spesielle driftsutgifter», «Driftsutgifter», «Tilskudd» og «Andre tilskudd». Da dette forekommer i noenlunde lik grad for begge statsregnskapene, har vi ikke segmentert opp disse postene ytterligere. Dette vil ikke endre konklusjonen om at antallet tilskudd er tilnærmet uendret, men ved å segmentere postene ville det totale antallet tilskudd blitt høyere. Det totale antallet tilskudd ville da vært 215 tilskudd i 2016 og 212 tilskudd i 2022. Det utgjør ingen forskjell i den totale verdien av tilskuddene.

De øremerkede tilskuddsordningene blir utgitt av forskjellige fagdepartementer og denne fordelingen er illustrert i Figur 3.1.2.⁹ I 2022 er det Helse- og omsorgsdepartementet som har flest tilskuddsordninger med 29 ordninger, etterfulgt av Klima- og miljødepartementet. Flere departementer har svært få tilskuddordninger. I Figur 3.1.3 er denne fordelingen vist mer detaljert for å illustrere det komplekse bildet som møter kommunesektoren.

Figur 3.1.2 Antall øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner fordelt på fagdepartementer i 2022

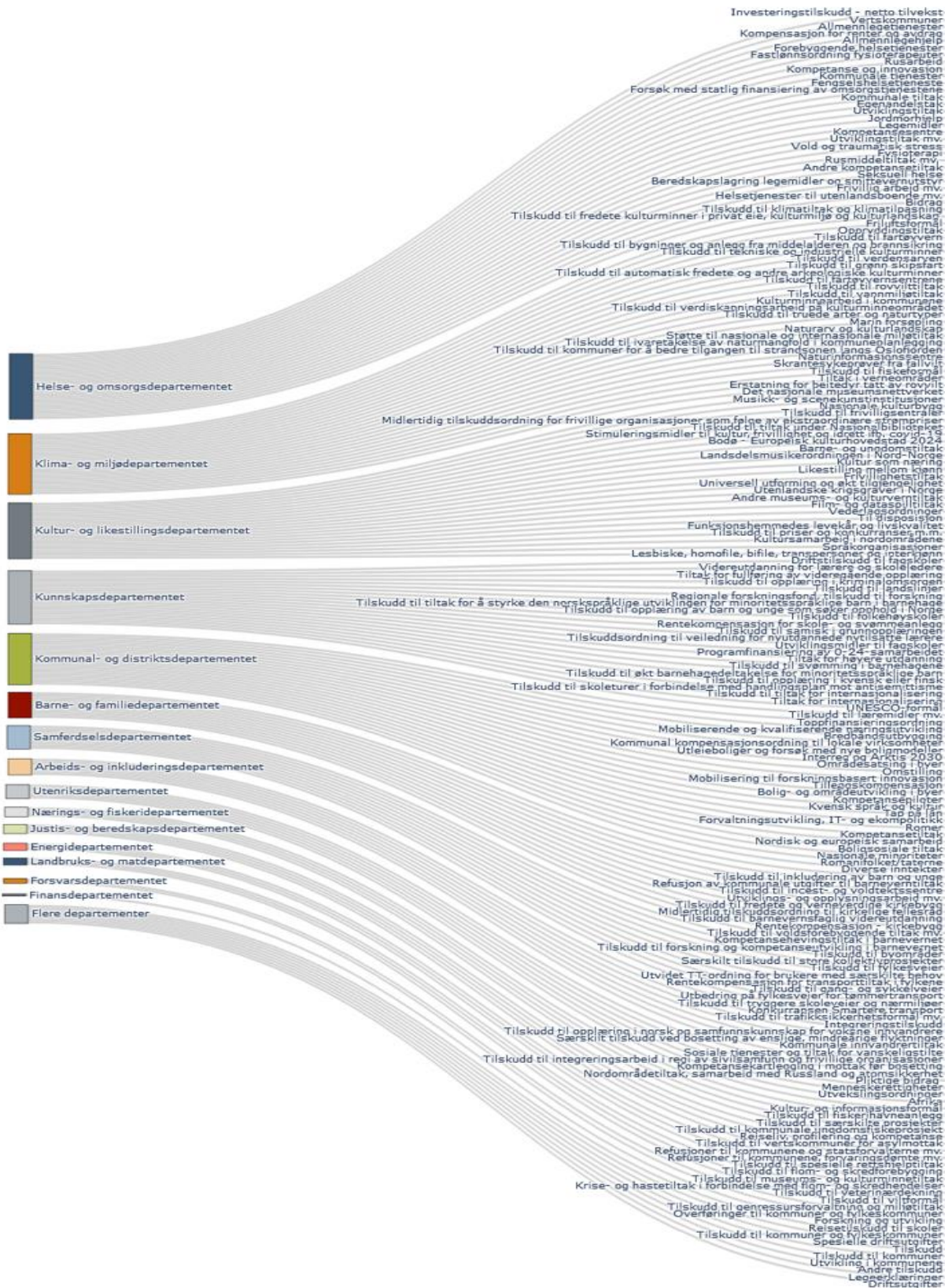


Kilde: Statsregnskapet, bearbejdet av Menon Economics

⁹ Tilskuddsordninger som er utgitt av flere fagdepartementer er ikke inkludert. Dette gjelder åtte ordninger.

Figur 3.1.3

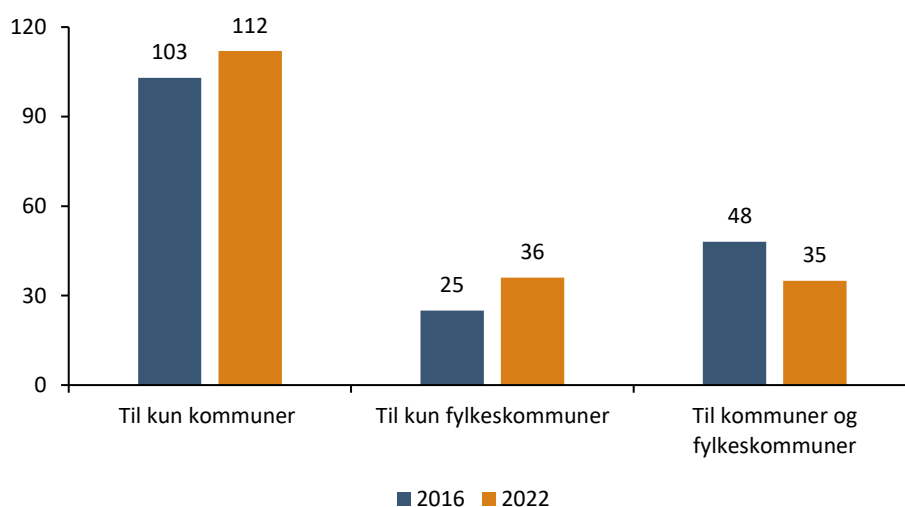
Oversikt over de 183 øremerkede tilskuddsordningene til kommuner og fylkeskommuner i 2022, fordelt på fagdepartementene



Kilde: Statsregnskapet, bearbeidet av Menon Economics

Av tilskuddsordningene som ga midler til kommunesektoren (altså der hele tilskuddsordningen ble tildelt i artskonto 870 og 871), ga de fleste ordningene midler til kommuner. I 2016 var det 103 ordninger og i 2022 var det 112 ordninger som ble gitt til kommuner. Til sammenlikning var det 25 ordninger i 2016 og 36 i 2022 som ga tilskudd til fylkeskommuner, men ikke kommuner. De resterende ordningene ble tildelt til både kommuner og fylkeskommuner. I Figur 3.1.4 illustreres fordelingen til kommuner og fylkeskommuner. Av de nesten 200 ordningene var det en mindre andel som utelukkende ble gitt til kommunal sektor, men tallet har økt noe siden 2016. Antall tilskuddsordninger hvor kommuner og fylkeskommuner er eneste mottaker, det vil si at hele tilskuddsbeløpet gikk til artskonto 870 og 871, har økt fra 59 ordninger i 2016 til 76 ordninger i 2022.

Figur 3.1.4 Antall øremerkede tilskuddsordninger som går til kommunesektoren, fordelt på kommuner og fylkeskommuner

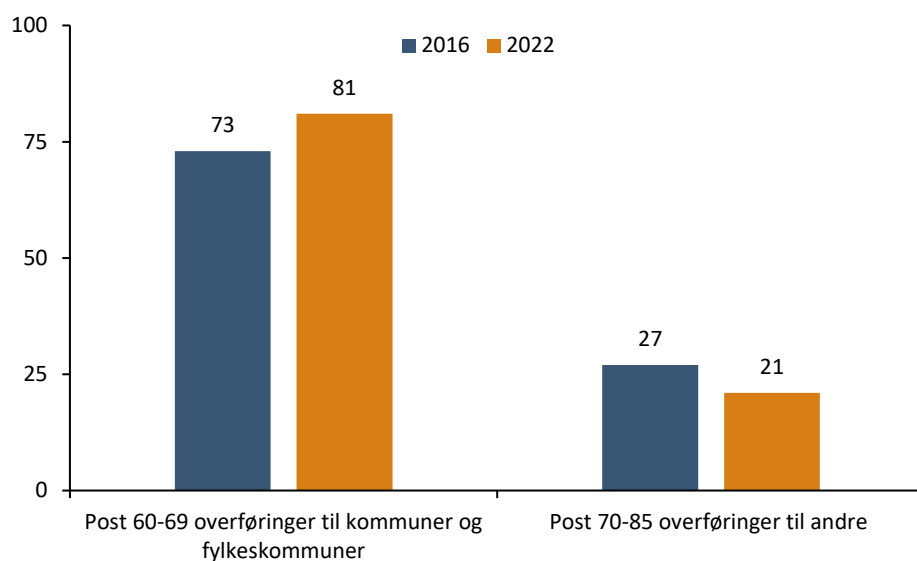


Kilde: Statsregnskapet, bearbejdet av Menon Economics

De fleste tilskuddsordningene tildeler også midler til flere aktører enn bare kommuner og fylkeskommuner, men i mer enn 50% av ordninger er kommunal sektor største mottaker.¹⁰ I 2016 var kommuner og fylkeskommuner største mottaker av midler i 100 av 176 ordninger. I 2022 er tallet nokså uendret med 102 av 183 ordninger. Kommuner og fylkeskommuner var altså største mottaker i omtrent 56 prosent av ordningene de kunne søke på i 2016 og i 2022. Figur 3.1.5 fordeler disse på 60- og 70-postene. Under postene som omhandler utgifter til drift eller investeringer er ikke kommuner og fylkeskommuner største mottaker for noen av ordningene.

¹⁰ Kommuner og fylkeskommuner er største mottaker av tilskuddsordningen om verdien av tilskuddet til artskonto 870 og 871 overstiger den kombinerte verdien gitt til andre artskontoer. Vi ser med andre ord på hvor stor del av den totale tilskuddsordningen som tilfaller kommuner og fylkeskommuner.

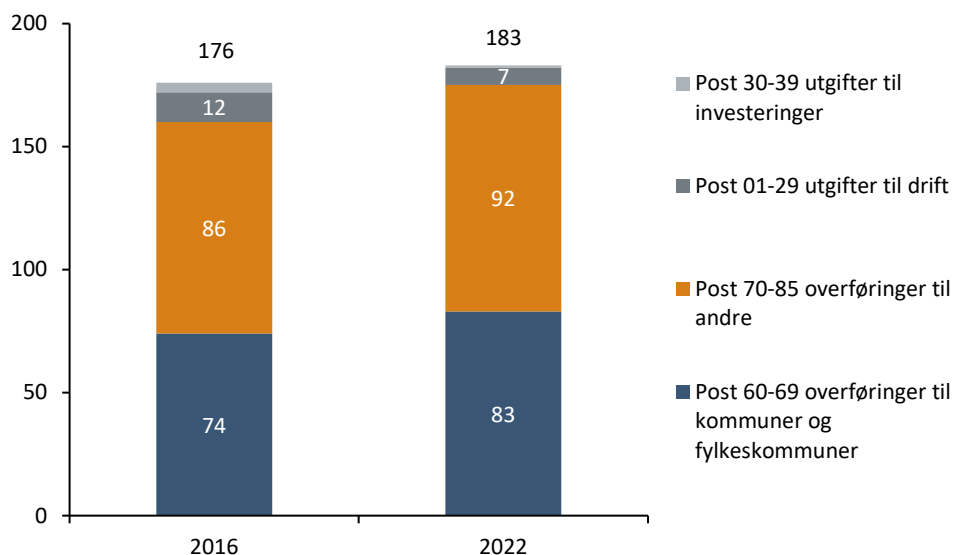
Figur 3.1.5 Antall øremerkede tilskudsordninger hvor kommuner og fylkeskommuner er største mottaker*



*Største mottaker betyr at kommuner og fylkeskommuner mottok mer enn 50 prosent av tilskuddsmidlene. Det vil si at over halvparten av de totale tilskuddsmidlene ble gitt gjennom artskonto 870 og 871. Kilde: Statsregnskapet, bearbeidet av Menon Economics

Tilskudsordningene fordeler seg hovedsakelig over postene 60-69 overføringer til kommuner og fylkeskommuner og postene 70-85 overføringer til andre, men inkluderer også et fåtall tilskudd fra postene 1-29 utgifter til drift og 30-39 utgifter til investeringer. Det er ingen store endringer i fordelingen av ordningene mellom postene fra 2016 til 2022. Figur 3.1.6 illustrerer denne fordelingen.

Figur 3.1.6 Antall øremerkede tilskudsordninger til kommunesektoren

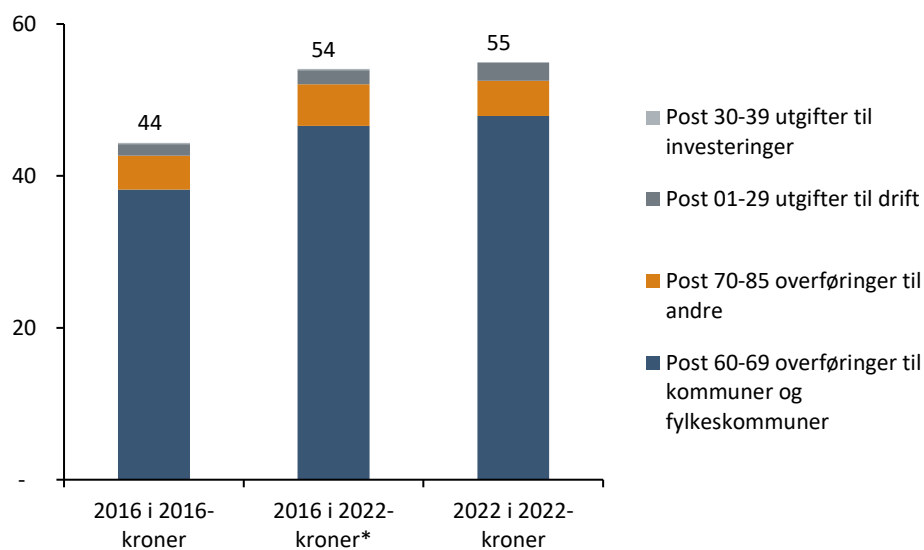


Kilde: Statsregnskapet, bearbeidet av Menon Economics

3.2 Utvikling i verdien av øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner

Den totale verdien av tilskuddsordningene har vært stabil siden 2016. De 176 tilskuddsordningene som ble gitt til kommuner og fylkeskommuner i 2016 utgjorde 44,4 milliarder kroner, hvorav 38,9 milliarder gikk til kommuner og 5,5 milliarder gikk til fylkeskommuner. Ved bruk av kommunal deflator prisjusteres dette til 54,1 milliarder 2022-kroner. De 186 ordningene som ble gitt i 2022 utgjorde 55 milliarder kroner, hvorav 43,8 milliarder gikk til kommuner og 11,2 milliarder gikk til fylkeskommuner. Andelen av verdien som går til kommuner har svekket seg fra 88 prosent i 2016 til 80 prosent i 2022. Selv om antallet ordninger er jevnt fordelt mellom 60-postene og 70-postene, utgjør 60-postene majoriteten av verdien, vist i Figur 3.2.1.

Figur 3.2.1 Total verdi på øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner, målt i milliarder kroner



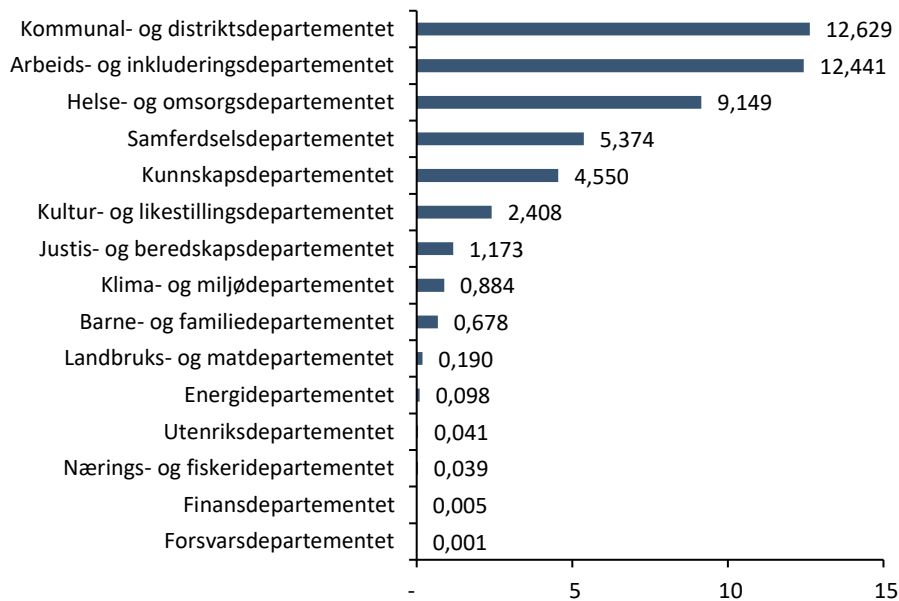
*Prisjustert med kommunal deflator. Kilde: Statsregnskapet, bearbeidet av Menon Economics

Det er stor variasjon i hvor mye de ulike fagdepartementene gir i tilskudd. I 2022 ga KDD litt over 12,6 milliarder til kommuner og fylkeskommuner, hvorav 10,7 milliarder kroner var gjennom toppfinansieringsordningen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) sto for 12,4 milliarder kroner, hvorav 9,8 milliarder kroner er integreringstilskuddet.¹¹ Figur 3.2.2 viser hvordan verdien av ordningene fordeler seg på de ulike fagdepartementene.¹²

¹¹ Ansvarlig fagdepartement for integreringstilskuddet har endret seg fra 2016 til 2022. I 2016 til 2018 var JD ansvarlig, i 2019 til 2021 var KD ansvarlig og i 2022 var AID ansvarlig.

¹² Tilskuddsordninger som er utgitt av flere fagdepartementer er ikke inkludert. Dette gjelder åtte ordninger.

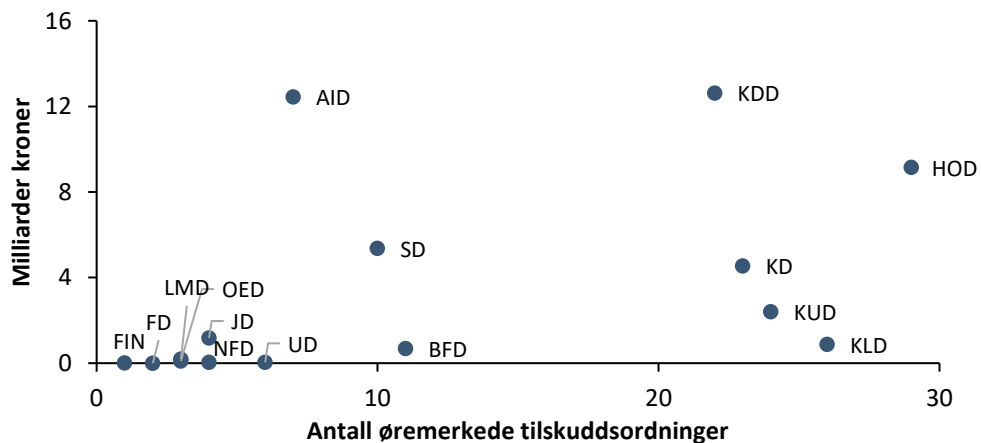
Figur 3.2.2 Total verdi på øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner fordelt på fagdepartementer i 2022, målt i milliarder kroner



Kilde: Statsregnskapet, bearbejdet av Menon Economics

Den totale verdien av tilskuddene som departementene tildeler kommunesektoren gir ikke tilstrekkelig informasjon om størrelsen på de individuelle tilskuddsordningene de administrerer. For å se om departementene har mange små ordninger eller få store ordninger, vurderer vi den totale verdien i forhold til antallet ordninger de administrerer. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er et departement med relativt få tilskuddsordninger, men hvor den totale verdien av tilskuddene er betydelig. Dette er delvis på grunn av tilskudd til integrering, men også de andre ordningene har betydelige summer, og det er kun én ordning der årlig støtte er under 50 millioner kroner. På den andre siden gir Klima- og miljødepartementet flere mindre tilskuddsordninger, der 18 av dem har en årlig verdi på under 50 millioner kroner. Figur 3.2.3 gir en oversikt over antallet og verdien av tilskuddsordninger i 2022, oppdelt etter departement.

Figur 3.2.3 Plottdiagram – Antall øremerkede tilskuddsordninger versus total bevilget beløp per departement i 2022*



Kilde: Statsregnskapet, bearbejdet av Menon Economics

4 Argumenter for og mot øremerket finansiering av kommunesektoren

Øremerkede tilskudd reduserer det lokale selvstyret sammenlignet med en situasjon der kommunen eller fylkeskommunen får de samme midlene uten en binding på hvordan de skal benyttes. Øremerkede tilskuddsordninger kan også gi lekkasjeeffekter og være lite treffsikkert ved at de erstatter ressursbruk til det samme formålet. Basert på at øremerkede tilskuddsordninger i mange tilfeller innebærer søke-, forvaltnings- og rapporteringskostnader kan de bidra til ineffektiv ressursbruk. Samtidig kan øremerkede tilskudd være treffsikre virkemidler, som ivaretar statlig prioriteringseffektivitet for å ivareta nasjonale interesser. Vår vurdering er at det spesielt gjelder øremerkede tilskudd som kompensere for behovsvariasjoner som det ikke er mulig å kompensere for på en objektiv måte i inntektssystemene, og prosjektmidler som bidrar til innovasjon og utvikling i kommunal sektor.

En sentral del av utredningen handler om å diskutere hvordan øremerkede tilskuddsordninger kan forenkles for å gi mer effekt av midlene, både for «tilskuddseier» (statlig sektor) og utfører (kommunesektoren). For å svare på dette spørsmålet starter vi med å gjennomgå argumenter mot og for øremerkede tilskuddsordninger, med konkrete eksempler som underbygger poengene.

Argumentene mot og for øremerkede tilskuddsordninger som presenteres i dette kapittelet er argumenter som vi har identifisert i la. prosjektet. Det er argumenter fra eksisterende litteratur, særlig fra ekspertgruppens gjennomgang, argumenter som er presentert i intervjuer med kommuner og nasjonale aktører, og arbeidsmøte med KS. Vi har sett det totale kvalitative datamaterialet i sammenheng, kategorisert og oppsummert funnene. Argumentene er skrevet ut med egne ord for at de skal være forståelige og ikke kunne tilbakeføres til hver enkelt informant.

I kapittel 5 presenterer vi mulighetsrommet for hva som kan gjøres med en øremerket tilskuddsordning. Til slutt gjennomgår vi prinsipper for hvordan man burde vurdere dagens øremerkede tilskudd.

4.1 Argumenter mot øremerkede tilskuddsordninger

Det finnes en rekke argumenter mot øremerkede tilskuddsordninger. I denne delen er de listet opp og forklart.

Øremerkede tilskudd reduserer det lokale selvstyret. Øremerkede tilskudd det lokale og regionale selvstyre sammenlignet med en situasjon der kommunen eller fylkeskommunen fikk de samme midlene uten en binding på hvordan de skal benyttes. Et tilleggsmoment er at øremerkede tilskudd, sammenlignet med en situasjon der man fikk midlene gjennom rammetilskudd, krever at kommunene og fylkeskommunene må bruke tid på å søke på tilskuddsordningen, og de som får tilskudd må bruke tid på å rapportere på at tilskuddet er benyttet til formålet. Slik sett kan vi konkludere med at øremerkede tilskudd kan redusere kommunesektorens handlingsrom til å utøve det lokale selvstyre på to måter. Dette gjelder særlig øremerkede tilskudd som støtter en gitt *løsning* på et problem, heller enn å peke på et problem som må løses og legge opp til at kommunene selv finner løsninger. Tilskuddene kommer også i tillegg til lovpålagte oppgaver, og oppfattes gjerne som at det forventes at tjenester leveres på et nivå over det som er lovpålagt (Ekspertgruppen, 2017). Videre er tilskudd stort sett øremerket en spesifikk sektor, mens tilskuddets formål gjerne kan oppnås av flere sektorer eller samarbeid på tvers av sektorer. Tilskuddene kan dermed redusere kommunesektorens mulighet til å drive med tverrsektorielle samarbeid.

Øremerkede tilskudd er ikke alltid treffsikre. Tilskudd kan ha lekkasjeeffekter. Det vil si at kommunene/fylkeskommunene omprioriterer midler til andre formål, slik at ressursbruken på området det gis tilskudd til, ikke øker like mye som det kommunen mottar i tilskudd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Si at en kommune har etablert et kommunalt tilbud og har mulighet til å søke om å få finansiert det samme tilbudet med øremerkede midler. I et slikt tilfelle vil tilskuddet ikke ha noen addisjonalitet, dvs. det bidrar ikke til et tilbud som kommunen ellers ville la vær å etablere. Tilskuddsordninger kan også motvirke hverandre. Denne risikoen er særlig høy når det er mange ordninger og liten oversikt over totaliteten. Tjenester som ellers ville fått ressurser kan også nedprioriteres som følge av tilskuddsordningene. Videre er det vist at øremerkede tilskudd utnyttes best av kommuner som allerede har god økonomi, og tilskuddene kan dermed øke forskjellene mellom kommuner (Ekspertgruppen, 2017).

Øremerkede tilskudd innebærer unødvendig ressursbruk. Øremerkede tilskudd innebærer i de fleste tilfeller søking og rapportering, og har dermed en administrativ kostnad. Denne kostnaden oppstår både i departementene som forvalter ordningen, der ressurser må brukes på å vurdere søknader, tildele midler og følge opp rapportering, og i kommunene, som må skrive søknader og rapportere på bruken av midler. Omfanget av ressursbruken varierer mellom tilskuddsordninger, men en tilskuddsordning vil alltid medføre en viss bruk av ressurser. Kommuner vi har snakket med i dette prosjektet har påpekt at øremerkede tilskudd skaper så mye merarbeid at de i større og større grad lar være å søke på dem. Kommunene påpekte også at tilskudd kan skape unødvendig ressursbruk i avviklingsfasen. Flere tilskudd gir støtte som innebærer nye, faste ansettelser, og når tilskuddsordningen avvikles, kan det være krevende å sikre midler til disse stillingene gjennom den ordinære budsjettprosessen. Dette kan skape både merarbeid og økonomiske forpliktelser for kommunene utover tilskuddsperioden. Utstrakt bruk av øremerking kan også bli uoversiktlig, og føre til mindre makroøkonomisk kontroll. Øremerking øker utgiftspress, og kan også skape en passiv og adventende holdning i kommuner i påvente av øremerkede midler (Ekspertgruppen, 2017).

4.2 Argumenter for øremerkede tilskuddsordninger

Det finnes også argumenter for øremerkede tilskuddsordninger. I denne delen er de listet opp og forklart.

Øremerkede tilskudd kan sikre økt måloppnåelse. Øremerkede tilskudd gjør at staten i større grad kan styre kommunenes ressursbruk, som kan bidra til å øke måloppnåelse på områdene som er politisk prioritert på nasjonalt nivå (Ekspertgruppen, 2017). Dette kan føre til raskere implementering av tiltak, og investeringer på områder som ellers ikke ville blitt prioritert.

Øremerkede tilskudd kan kompensere for behovsvariasjoner. Ved å kompensere for variasjoner i behov, også omtalt som ufrivillige kostnadsulemper ved å oppfylle lovpålagte oppgaver og minstestandarder, gir man kommuner og fylkeskommuner likere forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester til innbyggerne. Det finnes en rekke ordninger med formål om å kompensere for slike ufrivillige kostnadsulemper. Et eksempel er toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere. Ressurskrevende brukere kan ha store økonomiske konsekvenser, særlig i små kommuner der 1-2 slike brukere kan medføre så store kostnader at det går utover kommunens økonomiske evner til å ivareta andre lovpålagte oppgaver. Det er samtidig krevende å finne gode fordelingsnøkler som gjør det mulig å innlemme slike tilskudd i rammefinansieringen, og dersom tilskuddet ble avviklet ville det kunne gått utover kommuners evne til å yte viktige tjenester til innbyggerne. Dette er altså et godt eksempel på en ordning som bør fungere som et øremerket tilskudd så lenge det ikke finnes bedre fordelingsmekanismer, og KS også har påpekt at dette er en ordning som kommunene selv ønsker å beholde.

Øremerkede tilskudd kan bidra til innovasjon i kommunesektoren. Tilskudd som gir ekstra midler til utviklingsprosjekter kan øke kommunenes handlingsrom og skape innovasjon. Et eksempel på et slikt tilskudd er Klimasats, som gir kommuner midler til å finansiere grønne prosjekter. Ordningen bidrar til at kommuner har muligheten til å prøve ut nye ting, som de ellers gjerne ikke hadde hatt budsjett til å gjennomføre. Støtte til prosjekter som kan bidra til nytenkning rundt en tjeneste, og som andre kommuner kan dra lærdom fra, er et område der øremerkede tilskudd kan gjøre en viktig forskjell.

Tekstboks 4.2.1 Tilskudd til naturforvaltning i Rogaland – en illustrasjon av det komplekse bildet som møter kommuner

Det er nyttig å vurdere omfanget av øremerkede tilskuddsordninger og uoversiktligheten ut fra kommune- og miljøperspektivet. Miljødirektoratet har elleve ordninger som norske kommuner kan søke på (samlet tilskuddsramme i parentes):

- Natursats (53,2 millioner kroner)
- Tilskudd til fisketiltak (30,5 millioner kroner)
- Tilskudd til naturrestaurering (10,0 millioner kroner)
- Tilskudd til trua arter (14,7 millioner kroner)
- Tilskudd til uttak av prøver fra fallvilt for å kartlegge skrantesjuka (CWD) (1,3 millioner kroner)
- Tilskudd til vassmiljøtiltak – generell vassforvaltning (14,7 millioner kroner)
- Tilskudd til vassmiljøtiltak – kalking (4,1 millioner kroner)
- Tilskudd til vilttiltak (32,6 millioner kroner)
- Tiltak for trua naturtyper (15,4 millioner kroner)
- Tiltak for ville polinerende insekter (2,9 millioner kroner)
- Tiltak i kulturlandskapsområder registrert som verdifulle kulturlandskap (1,2 millioner kroner)

Utover dette har Rogaland fylkeskommune én øremerket tilskuddsordning med navnet tilskudd til natur- og miljøtiltak som utgjør 420 000 kroner per år. Samlet sett kan kommuner i Rogaland søke på tolv øremerkede tilskuddsordninger innenfor naturmangfold. Elleve av de tolv øremerkede tilskuddsordningene er nasjonale ordninger, som alle kommuner kan søke på. Flere av ordningene kan fylkeskommuner, frivillige organisasjoner, grunneiere og andre aktører søke på. Sett i sammenheng med at flere rapporter peker på at kommunenes kapasitet innenfor planlegging og naturvitenskap er begrenset (se Pedersen mfl. 2022, NOU 2024:2 osv.), spesielt i små kommuner, er det åpenbart at det er urealistisk for mange kommuner å utnytte mulighetsrommet som ligger i disse øremerkede tilskuddsordningene. En annen observasjon er at mange av tilskuddsordningene er små og det er grunn til å tro at kommunenes søkervilje avhenger av sannsynligheten for å få tilslag. Det er derfor grunn til å tro at kommuner med økonomisk handlingsrom og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet har større tilbøyelighet til å ta ordningene i bruk.

5 Dagens øremerkede tilskuddsordninger bør reduseres og forenkles

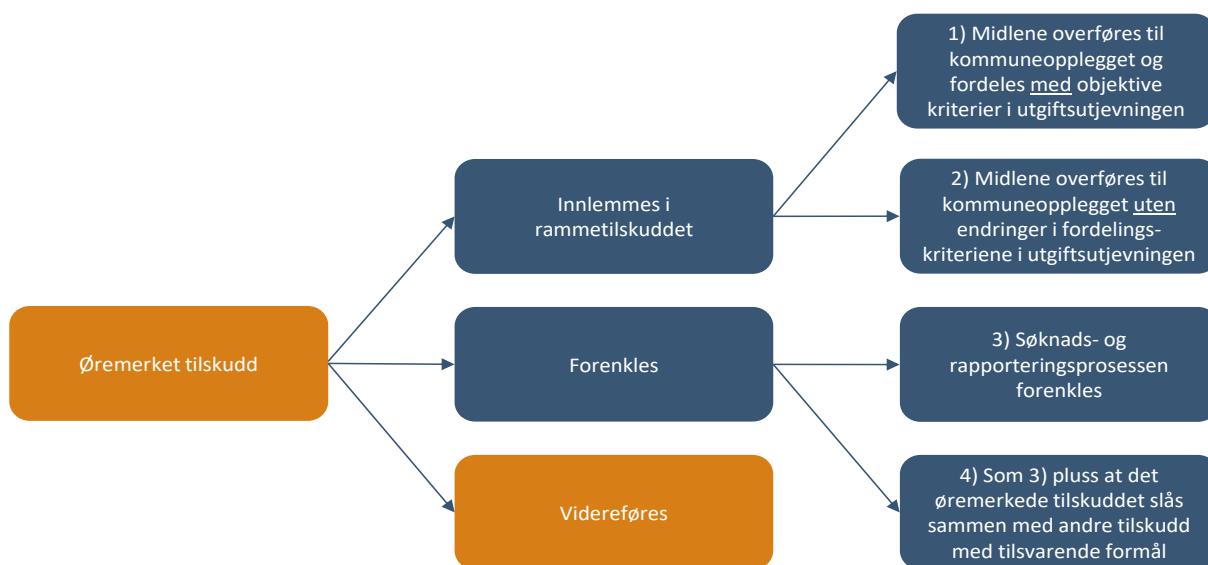
Det kan være gode grunner til å benytte øremerkete tilskudd som virkemiddel. Problemet er imidlertid at antallet øremerkede tilskuddsordninger er høyt. Det totale antallet øremerkede tilskuddsordninger er for mange for at kommunene og fylkeskommunene kan dra nytte av dem. Dagens øremerkede tilskuddsordninger bør dermed gjennomgås kritisk, og det bør vurderes om det enkelte tilskudd kan innlemmes i rammetilskuddet, slås sammen med tilskudd med samme formål, eller om søknads- og rapporteringsprosessen kan forenkles.

5.1 Mulighetsrommet for å forenkle øremerkede tilskuddsordninger

Allerede i 2017 foreslo Ekspertgruppen at totaliteten av øremerkede tilskudd til kommunesektoren bør forenkles (Ekspertgruppen, 2017). Denne rapporten viser imidlertid at det har blitt fasett inn om lag like mange som det er avvirket. Det er altså fortsatt behov for å forenkle og forbedre i tråd med Ekspertgruppens anbefalinger.

Basert på dialog med kommuner, statlige virksomheter og oppdragsgiver, har vi identifisert fire måter å forenkle øremerkede tilskuddsordninger på, se Figur 5.1.1. Figuren viser at to av de fire forenklingene er knyttet til innlemming i rammetilskuddet til kommuner eller fylkeskommuner, mens to av ordningene legger opp til at de øremerkede ordningene forenkles. For de øremerkede tilskuddsordningene som videreføres og forenkles er det grunnleggende viktig at søknads- og rapporteringsprosessene er forenklet til det mest nødvendige for å ivareta økonomireglementet. Det kan eksempelvis bety at kravene til søknadene og vedlegg i størst mulig grad er standardisert og at rapporteringen er avgrenset til forhold som er strengt nødvendige. Som en del av forenklingen kan man også vurdere å slå sammen mindre tilskuddsordninger med spesifikke formål til større programmer e.l. med et mer overordnet formål. En slik tilpasning vil bidra til at formålet ivaretas på en mer kostnadseffektiv måte og større lokalt handlingsrom. Etter figuren gjennomgår vi eksempler på de fire alternativene til å videreføre en bestemt ordning.

Figur 5.1.1 Mulighetsrommet for å redusere og forenkle øremerkede tilskudd til kommunesektoren – fire alternativer til å videreføre ordningen



Kilde: Menon Economics

Alternativ 1 – Midlene overføres til kommuneopplegget og fordeles med objektive kriterier i utgiftsutjevningen. En slik innlemming av et øremerket tilskudd til kommunesektoren i kommunenes eller fylkeskommunenes inntektssystem har noen forutsetninger. Det øremerkede tilskuddet må være motivert ut fra å kompensere kommunesektoren for en ufrivillig behovsvariasjon/kostnadsulempe, som er formålet med utgiftsutjevningen i inntektssystemene. For det andre må det finnes objektive kriterier, som kommunene eller fylkeskommunene selv ikke kan påvirke, og som på en treffsikker måte kan benyttes til å fordele midlene mellom kommuner i utgiftsutjevningen.

Alternativ 2 – Midlene overføres til kommuneopplegget, uten endringer i fordelingskriteriene i utgiftsutjevningen. Et annet alternativ er at det øremerkede tilskuddet avvikles og at midlene overføres til kommuneopplegget, uten at man tar hensyn til fordelingen av midlene mellom kommuner. I praksis betyr det at de fordeles på samme måte som dagens inntektssystem gjør.

Alternativ 3 – Søknads- og rapporteringsprosessen forenkles. Økonomireglementet og forvaltningsloven stiller tydelige krav til forvaltning av statlige tilskuddsordninger, både for tilskuddseier og tilskuddsmottaker. Kravene omfatter blant annet utlysning, behandling av søknader, tilskuddsbrev, registrering av vedtak om tilskudd, utbetaling og eventuell tilbakebetaling, informasjon om måloppnåelse, rapportering til departementet og internkontroll hos tilskuddsforvalteren. I tillegg påløper kommunenes søkekostnader og rapporteringskostnader. Gitt at tilskuddsordningen skal videreføres, er det viktig at den er mest mulig kostnadseffektiv. Det er derfor viktig at man med jevne mellomrom vurderer om krav til søknad og rapportering, samt hvordan det søkes og rapporteres, kan forenkles. En gylden regel kan være at søknadene og rapporteringen kun skal omfatte det som er strengt nødvendig for å velge ut hvem som mottar tilskudd og ivaretar rapporteringskravene i økonomireglementet. Det er spesielt viktig i disse tider hvor digitale hjelpemidler kan bidra til å gjøre det lettere for kommunene og fylkeskommunene å søke og rapportere.

Alternativ 4 – Som 3) pluss at det øremerkede tilskuddet slås sammen med andre øremerkede tilskudd med tilgrensende formål. Det finnes en rekke øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner med tilgrensende formål. Et eksempel på det er tilskudd som retter seg mot barn og unge. Regjeringen har derfor med bakgrunn i anbefalingene fra områdegjennomgangen for øremerkede tilskudd (Ekspertgruppen, 2017) godkjent et forslag fra 0-24-samarbeidet¹³ om å iverksette en pilot for programfinansiering. Programfinansiering innebærer her en samordning av statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier¹⁴. Gjennom piloten ønsker direktoratene i samarbeidet å få mer kunnskap om effekten av en mer fleksibel finansieringsmodell, fremfor dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger. Et viktig mål er å øke det lokale handlingsrommet. En sideeffekt er naturligvis også at søknads- og rapporteringsbyrden til kommunene reduseres. Et annet eksempel på programfinansiering er programmet for folkehelsearbeid i kommunene.¹⁵ Programmet er en tiårig satsing som innebærer fem parallelle og koordinerte prosesser for å fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet. Rammen for programfinansieringen er 77 millioner kroner per år.

¹³<https://0-24-samarbeidet.udir.no/prosjekt/pilot-for-programfinansiering/> (22. april 2024)

¹⁴ «Utsatte barn og unge» står for barn og unge med risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for fremtidig marginalisering.

¹⁵<https://www.hesledirektoratet.no/tema/folkehelsearbeid-i-kommunen/program-for-folkehelsearbeid-i-kommunene> (22. april 2024)

Programfinansiering samordner tilskuddsordninger

Programfinansiering handler om å samordne tilskuddsordninger med samme formål i ett program. Programfinansiering beskrives av Oxford Research generelt som «en finansieringsform som gir mottakerne større fleksibilitet med tanke på hvilke konkrete tiltak som iverksettes, sammenlignet med øremerking av tilskudd. Samtidig styres ressursbruken sterkere mot spesifikke mål eller målgrupper enn ved rammetilskudd» (Oxford Research, 2023, s. 12).

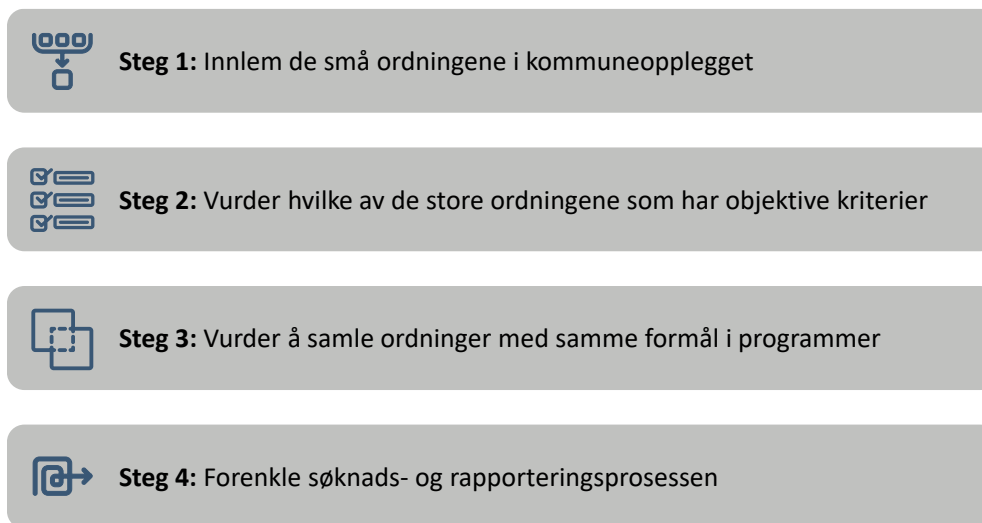
Fra 2020-2023 ble det gjennomført en pilot for Programfinansiering i regi av 0-24-samarbeidet, for å samordne tjenester og sikre en mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år. I forsøket inngikk fem tilskuddsposter fra fire departement (Oxford Research, 2023).

Les mer om forsøket: <https://0-24-samarbeidet.udir.no/prosjekt/pilot-for-programfinansiering/>

5.2 Forenklingsprosess for de øremerkede tilskuddene

Basert på den overordnede gjennomgangen av mulighetsrommet har vi utarbeidet en forenklingsprosess for å redusere øremerkede tilskudd til de helt nødvendige, og redusere kostnadene knyttet til tilskuddene. I det følgende gjennomgår vi denne prosessen.

Figur 5.2.1 Foreslått prosess for å forenkle omfanget av øremerkede tilskuddsordninger til kommuner og fylkeskommuner



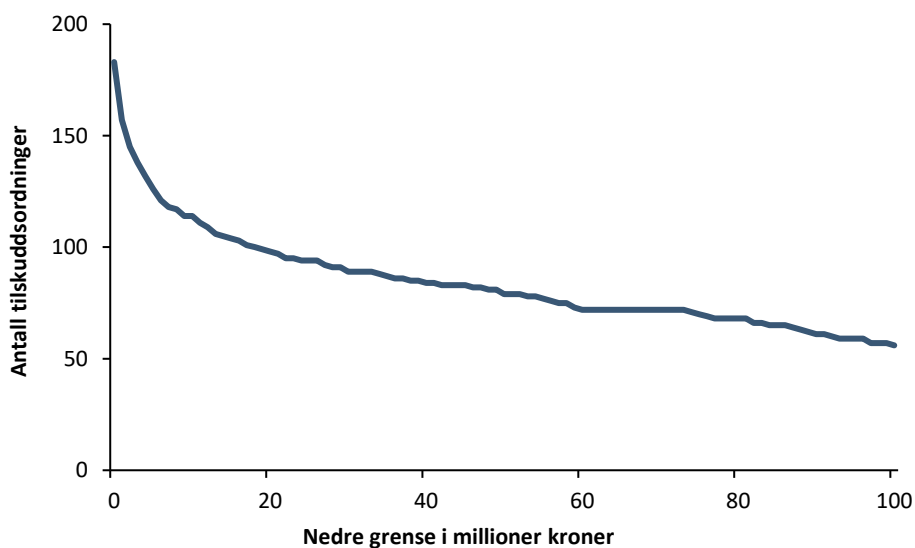
Steg 1 – Innlem de små ordningene i kommuneoppbygget. Det første man må starte med når man skal forenkle er å innlemme de små ordningene i kommuneoppbygget. Begrunnelsen for hvorfor det er rasjonelt å legge ned de små øremerkede ordningene er at søke- og rapporteringskostnaden for både kommunesektoren og staten utgjør en relativt stor del av midlene som det søkes om. Det betyr at små øremerkede tilskudd er et lite effektivt virkemiddel for å ivareta formålet med disse tilskuddsordningene.

Et sentralt spørsmål er hva som definerer små øremerkede ordninger, som direkte bør innlemmes i kommuneoppbygget. I vedlegg 2 dokumenterer vi en analyse av konsekvensen av ulike nedre grenser på omfanget av øremerkede ordninger. Vi finner at hvis den årlige nedre grensen settes til:

- 10 millioner kroner, reduseres omfanget av øremerkede ordninger med 38 prosent, som betyr at vi sitter igjen med 114 ordninger.
- 20 millioner kroner, reduseres omfanget av øremerkede ordninger med 46 prosent, som betyr at vi sitter igjen med 98 ordninger.
- 50 millioner kroner, reduseres omfanget av øremerkede ordninger med 57 prosent, som betyr at vi sitter igjen med 79 ordninger.
- 100 millioner kroner, reduseres omfanget av øremerkede ordninger med 69 prosent, som betyr at vi sitter igjen med 56 ordninger.

I Figur 5.2.2 har vi illustrert utviklingen i antallet øremerkede tilskuddsordninger ved ulike nedre grenser.

Figur 5.3.2 **Utviklingen i antallet øremerkede tilskuddsordninger gitt ulike nedre grenser for den årlige verdien av tilskuddsordningen for 2022**



Kilde: Statsregnskapet, bearbeidet av Menon Economics

I områdejennomgangen for øremerkede tilskudd fra 2017 (Ekspertgruppen, 2017) kommer man med et tydelig råd om at antall øremerkede ordninger skal begrenses til 60 øremerkede tilskuddsordninger. Hvis fastsettelsen av en nedre grense for størrelsen på tilskuddsordninger er det eneste tiltaket for å få til denne reduksjonen, må grensen settes på 93 millioner kroner. I delkapittel 6.4 har vi vurdert nærmere hva en slik nedre grense kan være og begrunnelsen for det.

Steg 2 – Vurder hvilke av de store ordningene som har objektive kriterier. Det neste spørsmålet er om enkelte store øremerkede tilskuddsordninger kan innlemmes i rammetilskuddet. Det vil være relevant for øremerkede tilskuddsordninger av en viss størrelse og der det finnes objektive fordelingskriterier som på en treffsikker måte kan benyttes til å fordele midlene mellom kommuner. Et konkret eksempel på det er sosiale utfordringer og levekårsproblemer som er relativt større i store bykommuner (Midtsundstad & Djuve, 1999; Dølvik mfl., 2008; Løyland mfl., 2012). I dag finnes det en rekke øremerkede ordninger som er ment å kompensere kommuner for slike utfordringer, eksempelvis Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte, Rusarbeid, og Tilskudd til inkludering av barn og unge. Dersom det finnes objektive fordelingskriterier, bør tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet basert på en fordelingsnøkkel. Her må det altså gjøres en avveining mellom hvor enkelt det er å dele ut midler gjennom ordningen, relativt til hvor komplisert det er å lage en god fordelingsnøkkel i rammetilskuddet.

Steg 3 – Vurder å samle ordninger med samme formål i programmer. I vår kartlegging ser vi at flere ordninger har samme formål, og treffer tilgrensende sektorer. For eksempel finnes det en rekke ordninger som bidrar til integrering av innvandrere (f.eks. Kommunale innvandrertiltak, Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge, Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger og Integreringstilskudd). Disse ordningene treffer forskjellige sektorer, men har samme formål. Oppdelingen gjør at ikke kommunene selv kan vurdere hvordan de vil fordele midler mellom sektorene. En samordning av disse ordningene ville dermed økt kommunenes handlingsrom og redusert administrasjonskostnader ved å søke på forskjellige ordninger. Ordninger som har samme formål bør dermed vurderes om det er mulig å kombinere til programmer. Der tilskudd samles er det viktig at det gjøres på en god og helhetlig måte. En fallgrube er at ordningene i praksis bare samles under en paraply, mens tilskuddene fortsatt behandles separat i tildelingene. Dersom sammenslåingene ikke gjøres på en helhetlig måte er det en risiko for at den nye ordningen i praksis bare blir mer komplisert, ettersom en da får behov for et mer komplekst regelverk, og det er mindre tydelig for kommunene hva de søker om.

Steg 4 – Forenkle søknads- og rapporteringsprosessen. Søknad og rapportering kan utgjøre en betydelig kostnad relativt til tilskuddsmidlenes effekt. Denne bør dermed alltid være så lav som mulig. Prosesser bør gjennomgås for å sikre at søknaden bare etterspør informasjon som er helt nødvendig for å tildele tilskuddet, og rapportering bør bare etterspørre nok dokumentasjon for å vurdere om tilskuddet er brukt som tiltent.

Hvert departement og direktorat bør vurdere egne ordninger, og gjennomgå de fire stegene. En gjentakelse av ekspertutvalgets analyse som ser i detalj på helheten av øremerkede tilskudd bør også gjennomføres, slik at en uavhengig gruppe kan komme med konkrete anbefalinger knyttet til behandling av enkelttilskudd.

Tekstboks 5.2.1 Av og til er øremerkede tilskudd den beste løsningen

Mens vi jobbet med denne utredningen har Menon i samarbeid med NGI (Pedersen mfl., 2024) anbefalt å styrke den øremerkede tilskuddsordningen rundt sikting av flom og skred, som forvaltes av NVE. Ordningen i dag har en ramme på 500 millioner kroner (inkludert NVEs forvaltningskostnad) og vi anbefaler at den økes til 3-6 milliarder kroner per år. Behovet for denne øremerkingen har flere begrunnelser. For det første mener vi at vær- og naturfarer må likestilles. Kommunene har også store utfordringer med overvannsproblematikk, storm og stormflo, som må kompenseres for på lik linje med flom og skred.¹⁶ For det andre er kostnadene av vær- og naturfare store i dag og forventes å øke betraktelig i fremtiden, som taler for at kommunene trenger statlig hjelp for å løse utfordringene. For det tredje er det ikke mulig å identifisere objektive fordelingskriterier som gjør det mulig å fordele midlene på en rettferdig måte gjennom inntektssystemet. Begrunnelsen for det er todelt. Vær- og naturfare treffer kommunene veldig ulikt og i tillegg er ikke vær- og naturfare tilstrekkelig kartlagt. Dette eksempelet illustrerer at øremerket tilskudd i noen sammenhenger kan være en foretrukket finansiering for å kompensere for behovsvariasjoner mellom kommuner.

¹⁶ Selv om det foreligger et forslag om å gjøre vann- og avløpsgebyret mer fleksibelt, slik at kommunene har større mulighetsrom til å finansiere overvannstiltak med gebyrmidlene, er handlingsrommet for å øke gebyrene for å løse overvannsproblematikk begrenset. Kommunene har et stort etterslep på VA-området og det venter nye rensekraav – som forventes å bidra til en kraftig økning i de kommunale gebyrsatsene.

6 Oppsummering og vurdering av innretning i fremtiden

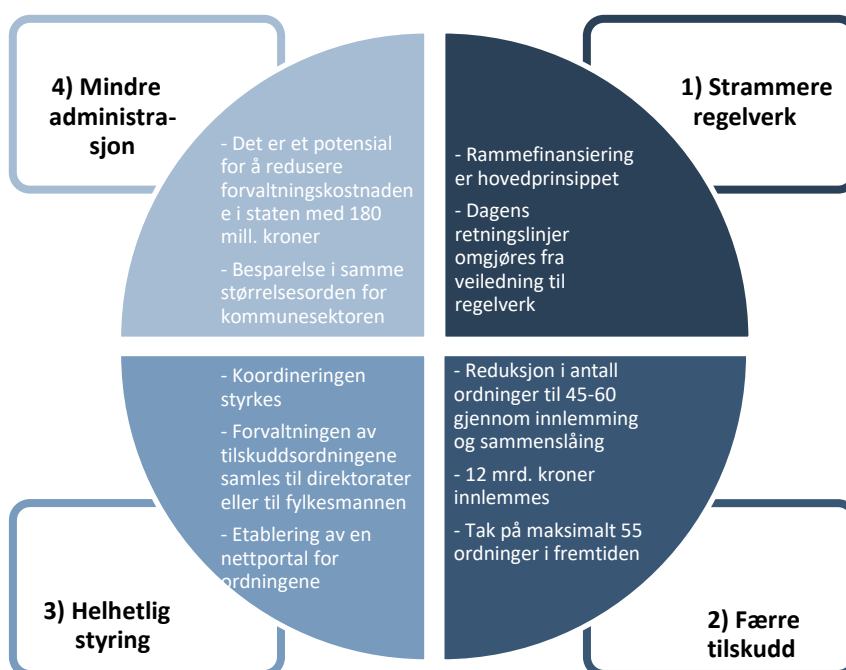
Vår vurdering er at det er for mange øremerkede tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. Vi mener omfanget bør begrenses til øremerkede tilskuddsordninger som kompenserer for behovsvariasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner som det er krevende å kompensere treffsikkert for i utgiftsutjevningen. Det er også gode argumenter for å bruke øremerkede tilskuddsordninger til å stimulere prosjektbasert utvikling og innovasjon i kommunesektoren. I dette kapitlet kommer vi med en rekke anbefalinger. Vi starter med å beskrive en overordnet løsning på problemene og hvilke spørsmål man bør stille seg når man vurderer å innføre en ny øremerket ordning rettet mot kommunesektoren. Til slutt kommer vi med fire konkrete anbefalinger som vi mener det er gode argumenter for å jobbe videre med å realisere.

6.1 Overordnede løsninger på utfordringsbildet

Øremerkede tilskudd er fortsatt på tilsvarende nivå som i 2017. Antallet tilskudd er fortsatt høyt, og totalbildet er uoversiktlig for kommunene. Kommunene vi har intervjuet opplever at tilskuddene overstyrer lokal politikk, og at søknads- og rapporteringskrav er så omfattende at de gjerne ender med å ikke søke på ordninger. For at utfordringene skal minimeres, må det tas grep som forenkler eksisterende ordninger, og som reduserer det totale antallet ordninger.

Her trekker vi særlig frem løsninger knyttet til selve tilskuddene, som dreier seg om forenkling og avvikling av tilskudd. Disse grepene vil kunne løse en del av utfordringene. I gjennomgangen fra 2017 viser ekspertgruppen til fire overordnede forslag, som vist i Figur 6.1.1. Forslagene er: strammere regelverk, færre tilskudd, helhetlig styring og mindre administrasjon.

Figur 6.1.1 Ekspertgruppens fire forslag til forbedring



Kilde: Ekspertgruppen (2017)

Våre anbefalinger knytter seg altså mest til punkt 2 og 4, men vi vurderer også at punkt 1 og 3 er viktige anbefalinger som i større grad bør følges opp.

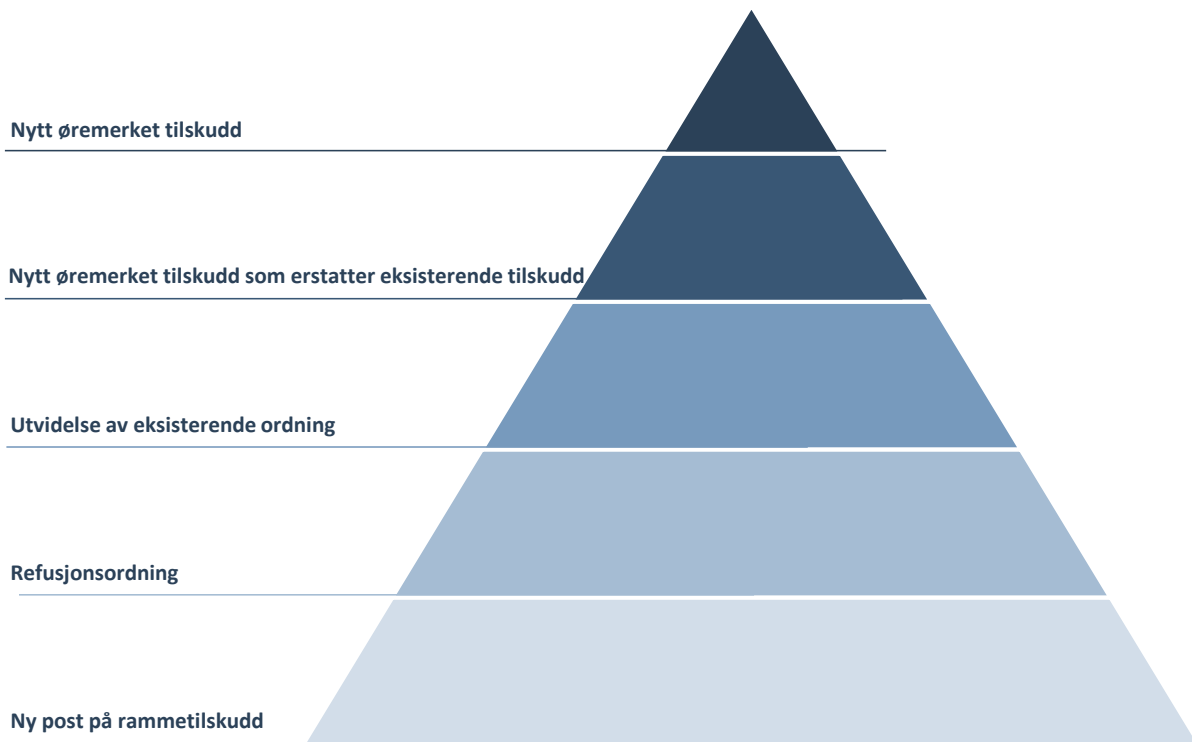
Utfordringene krever både en gjennomgang av øremerkede tilskudd som eksisterer i dag og et strammere regime knyttet til innføring av nye tilskudd / endringer i eksisterende tilskuddsordninger. Eksisterende tilskudd må gjennomgås, og dette må sannsynligvis gjøres i flere runder for å sikre at helheten i tilskuddene er hensiktsmessig. Det må også sikres at nye tilskudd følger retningslinjer og anbefalinger slik at de gir mest mulig merverdi for samfunnet. Som ekspertgruppen anbefaler, bør det altså foreligge et rundskriv for nye tilskuddsordninger, heller enn bare en veileder som foreligger nå.

Det er også fornuftig å evaluere eksisterende øremerkede tilskuddsordninger med jevne mellomrom, i tråd med bestemmelser for økonomistyring i staten (Finansdepartementet, 2022). I tråd med bestemmelser skal departement og tilskuddsforvalter sørge for at det gjennomføres evalueringer med jevne mellomrom for å få informasjon om tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

For at våre anbefalinger skal implementeres, er det viktig at de følges opp på departementsnivå. Ettersom en del av anbefalingene krever koordinering på tvers av departementer og direktorat, må et tverrgående arbeid styres, og det vil være naturlig at KDD tar et lederansvar for arbeidet og at KS har en sentral medvirkningsrolle slik at kommunesektorens perspektiver blir godt ivaretatt.

En forenklet tilnærming kan være en tilskuddspyramide. For å gå opp ett trinn på pyramiden bør det foreligge konkrete argumenter for at det underliggende trinnet ikke kan brukes. I pyramiden danner økt rammetilskudd det første trinnet. Først må alternativer til økonomiske virkemidler vurderes. Dersom økonomiske virkemidler vurderes som den beste tilnærmingen for å løse samfunnsproblemet, bør det først vurderes hvorvidt en økning i rammetilskuddet kan løse problemet. Dersom det ikke foreligger objektive fordelingskriterier som gjør det mulig å innlemme det økonomiske tilskuddet i kommunerammen, kan en gå videre til neste trinn. Dette trinnet representerer refusjonsordninger, der tilskuddet fordeles mer eller mindre automatisk, basert på en forenklet rapportering av behov. Dersom dette ikke er mulig, kan en gå videre til neste trinn. Her vurderer en hvorvidt det allerede eksisterer tilgrensende ordninger som treffer samme samfunnsproblem. Om en finner slike ordninger, bør tilskuddet innrettes som en utvidelse av eksisterende ordninger. Dersom det ikke er mulig å finne eksisterende ordninger som kan utvides, kan en vurdere neste steg i pyramiden. I dette steget innføres et nytt tilskudd, men en leter etter et annet tilskudd som kan avvikles. På denne måten sikres det at ikke antallet ordninger økes. Kun dersom alle disse trinnene ikke er mulig, bør en gå til det siste trinnet, og øke antallet ordninger med en helt ny ordning.

Figur 6.1.2 «Tilskuddspyramiden» viser hvilke tiltak som bør vurderes før man beslutter å innføre et nytt øremerket tilskudd



6.2 Innretning av øremerkede ordninger som etableres i fremtiden

Fremtidige tilskuddsordninger bør innrettes på en måte som søker å minimere ulempene tilskuddene medfører, og maksimere de mulige positive virkningene. Tilskuddsordningene bør vurderes svært kritisk, for å sikre at de ikke øker kompleksiteten i helhetsbildet og unngår unødvendig overstyring av kommunene og minimerer ressursbruk. For å sikre dette anbefaler vi først og fremst at ekspertgruppens anbefalinger til utforming og forenkling, slik de ble formulert i 2017, følges.

Før en øremerket ordning innføres, må mulighetsrommet utforskes, og det bør alltid vurderes om andre tiltak er mer effektive enn et øremerket tilskudd. Dersom en lander på øremerket tilskudd, bør veileder for statlig styring som et utgangspunkt alltid følges (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

For å sikre at øremerkede tilskudd utredes godt før de innføres, anbefaler vi også at en modifisert utgave av utredningsinstruksen brukes når nye tiltak vurderes (Regjeringen, 2016). Følgende spørsmål tar utgangspunkt i trinnene i utredningsinstruksen, men med detaljerte spørsmål som knytter seg direkte til tilskudd til kommunal sektor. Spørsmålene bygger på våre og ekspertgruppens funn:

- Hvilket samfunnsproblem skal løses, og hva vil vi oppnå med tilskuddet?
- Hvilke tiltak er relevante for å løse problemet som et supplement til eller erstatning for tilskuddet?
 - Finnes det andre virkemidler enn et tilskudd som kan løse det samme problemet?
- Hvilke virkninger har alternative tiltak/virkemidler?
- Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
- Dersom tilskudd vurderes som det beste tiltaket:
 - Innebærer nye tilskudd at gamle tilskudd kan fjernes/forenkles?

- Finnes det objektive kriterier for tildeling av tilskuddet? Hvis ja, kan ordningen innlemmes direkte i rammetilskuddet?
- Kan ordningen fungere som en refusjonsordning for å minimere søknads- og rapporteringsbyrden?
- Finnes det andre tilskudd som bidrar til å løse det samme problemet? Hvis ja, kan den eksisterende ordningen utvides slik at det unngås å opprette nye tilskudd?
- Hvilken innvirkning har tilskuddet på det lokale/regionale selvstyret og handlingsrommet til kommuner/fylkeskommuner?
 - Åpner tilskuddet for at kommunen selv kan finne løsningen på problemet, eller dikterer tilskuddet en enkelt løsning? Hvis det siste, er det sikkert at dette er den beste løsningen for alle kommuner, eller bør ordningen være mer generell?
- Hvilke virkninger har tilskuddet?
 - Hvilke administrative kostnader medfører tilskuddet? Er disse minimert, og står de i forhold til tilskuddets omfang og tiltenkte effekt?
 - Hvilke nyttevirksomheter har tilskuddet for innbyggere, næringsliv og kommunen (økt kostnadseffektivitet)?
 - Utløser tilskuddet utilsiktede konsekvenser? Hvis ja, hvilke?
 - Kan tilskuddet motvirke effekten av andre tilskudd?
- Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?
 - Hvordan kan tilskuddet bidra til langsiktige virkninger hos mottaker, utover tilskuddsperioden? Er det lagt opp til klar gevinstrealisering?
 - Hvor sannsynlig er det at disse forutsetningene blir oppfylt?

Spørsmål som dette gir grunnlag for å utrede alternative og supplerende prosedyrer for å vurdere faglige argumenter mot tilskudd som styringsvirkemiddel. Målet med spørsmålene er å sikre at tilskudd bare blir brukt som virkemiddel der det er helt nødvendig, og at tilskuddene innrettes på en måte som er mest mulig hensiktsmessig og bidrar til å kompensere behovsvariasjoner og bidra til innovasjon i sektoren.

6.3 Anbefaling 1 - Mandatet for konsultasjon mellom stat og kommunesektor bør utvides

I prosjektet har vi også vurdert nøye om det bør innføres et overordnet styringsorgan for å sikre en enhetlig praksis knyttet til øremerkede tilskudd på tvers av ulike direktoratsområder og en mer helhetlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Basert på samtale med kommunalavdelingen i KDD fremkommer det klart at de løpende vurderer nye øremerkede tilskuddsordninger og endringer i eksisterende tilskuddsordninger ut fra klare kriterier. Rammefinansiering er hovedmodellen for finansiering av kommuner og fylkeskommuner. Bruk av øremerkede tilskudd skal begrunnes særskilt. Dersom det fremmes forslag om etablering av nye øremerkede tilskuddsordninger eller endringer i eksisterende øremerkede tilskudd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020), skal det av forslaget blant annet gå klart fram hvorfor tilskuddet skal være øremerket (herav ikke kan gis som en del av rammetilskuddet til kommunesektoren). Det skal også fremgå hvordan søknads- og rapporteringsordninger kan utformes slik at administrative byrder minimeres og tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt og eventuelt fases ut eller innlemmes i rammetilskuddet. Tekstboks 6.3.1 gir en oversikt over vurderingene som gjøres.

Anbefalinger fra veileder for statlig styring av kommunesektoren

Ifølge veileder for statlig styring av kommunesektoren skal et forslag om å etablere et nytt øremerket tilskudd vise følgende:

- Hvorfor tilskuddet må være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet til kommunesektoren
- En konkret, etterprøvbar målsetting for tilskuddet og konkrete resultatkriterier
- Hvordan tilskuddsordningen er tenkt utformet
- Hvordan søknads- og rapporteringsordninger kan utformes slik at administrative byrder minimeres
- Hvilke krav som skal stilles til kommunale egenandeler
- Tidspunkt for når tilskuddet skal vurderes på nytt og eventuelt fases ut eller innlemmes i rammetilskuddet

Disse anbefalingene bør alltid følges.

I seg selv virker dette som et veldig fornuftig system, men det har imidlertid sine begrensninger. Basert på at det kun post 60-69 på statsbudsjettet som defineres som en del av kommuneopplegget er KDDs vurderinger avgrenset til disse postene. De systematiske vurderingene omfatter altså ikke øremerkede tilskuddsordninger på de øvrige postene på statsbudsjettet. De øvrige postene, utover post 60-69, omfatter godt over halvparten av dagens øremerkede tilskuddsordninger der kommuner og fylkeskommuner er største mottaker (se Figur 3) og en liten del av den samlede rammen knyttet til øremerkede tilskuddsordninger mot kommunesektoren (se Figur 3). Det betyr at vurderingene i dag omfatter de store øremerkede tilskuddsordningene og at betydelig andel av de små øremerkede tilskuddsordningene ikke vurderes. Kort oppsummert gjøres det ikke systematiske vurderinger fra KDD for en betydelig andel av de små øremerkede ordningene.

I dialog med KDD fremkommer det klart at konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren (representert ved KS) er arenaen for å komme med innspill til det samlede omfanget av øremerkede tilskuddsordninger, innretning av nye øremerkede tilskuddsordninger og endringer av eksisterende øremerkede tilskuddsordninger. Hovedformålet med konsultasjonsordningen er å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer.¹⁷ En annen målsetning for ordningen er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved å etablere enighet om prioriteringer knyttet til kommunesektorens ressurser. Basert på at KS har et spesielt ansvar for å ivareta kommunenes og fylkeskommunens perspektiv inn i konsultasjonen er vår vurdering at alle øremerkede tilskuddsordninger som rettes mot kommunene bør omfattes av konsultasjonen, herav de øremerkede tilskuddsordningene rettet mot kommunene som er definert utenfor kommuneopplegget. Begrunnelsen for vår vurdering er at mange små øremerkede tilskuddsordninger med kommunesektoren som hovedmottaker verken vurderes systematisk etter gjeldende prinsipper eller tas opp som tema i konsultasjonsordningen. For at det skal være mulig for kommunesektoren å ha en reell medvirkning må KDD informere KS om alle øremerkede tilskuddsordninger som rettes mot kommunesektoren i god tid før konsultasjonsmøtene. Informasjonen bør naturligvis også omfatte dokumentasjon av de vurderingene som er gjort av øremerkede tilskuddsordninger på post 60-69, slik at vurderingene er etterprøvbare. Hvis KS ikke får

¹⁷<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/forholdet-kommune-stat/om-ordningen/id544787/> (22. april 2024)

denne informasjonen er det ikke mulig for kommunesektoren å ha en reell medvirkning på omfanget av øremerkede ordninger, innretning av nye øremerkede ordninger og endringer i eksisterende ordninger.

6.4 Anbefaling 2 - Avvikling av små øremerkede tilskuddsordninger

I likhet med Ekspertgruppen (2017) er vår vurdering at det er for mange øremerkede tilskudd rettet mot kommunesektoren i dag. Begrunnelsen for det er at dagens omfang av øremerkede tilskuddsordninger er uoversiktlig for kommunene og fylkeskommunene og bidrar til høye administrasjonskostnader. Problemet ligger i manglende helhetlig styring av ordningene, at de er ulikt organisert med forskjellige søknads- og kunngjøringsfrister, manglende bruk av maler, lite gjenbruk av tilgjengelig data og ulikheter i grad av digitalisering. Det er flere tiltak som kan vurderes for å redusere omfanget av øremerkede tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. Ett mulig tiltak er å fastsette et totalt omfang av øremerkede tilskuddsordninger mot kommunesektoren. Ved å gjøre dette sikrer man at kommuner og fylkeskommuner står overfor et mer oversiktlig antall ordninger og at staten, som innfører ordningene, må prioritere mellom ordninger. Utfordringen med en slik begrensning er at prioriteringen må skje på tvers av ulike departement-/direktoratsområder, som kan være tidkrevende å administrere. Et annet mulig tiltak er å sette et tak for hvert departementsområde. Utfordringen med en slik tilnærming er at behovet for øremerkede tilskuddsordninger vil variere mellom ulike sektorer/tjenestoområder og over tid, og det er derfor vanskelig å fastsette en treffsikker grense for omfang av øremerkede tilskuddsordninger per departement/direktorat.

En tredje mulighet for å redusere omfanget av øremerkede tilskuddsordninger er å sette en minstegrense på hvor stor en øremerket ordning mot kommunene kan være. Vår vurdering er at man skal ha særdeles gode argumenter for å innføre og videreføre øremerkede tilskuddsordninger, som alle kommuner og/eller fylkeskommuner kan søke på, med en ramme under 10 millioner kroner per år. Begrunnelsen for denne konklusjonen er at vi vurderer det som sannsynlig at offentlig sektor sin samlede tidsbruk til å søke, rapportere og forvalte så små øremerkede tilskuddsordninger representerer en høyere kostnad enn beløpene som tildeles.¹⁸ Hvis øremerkede tilskuddsordninger som er rettet mot alle kommuner og/eller fylkeskommuner skal innføres/-videreføres, bør man være rimelig sikker på at nytten ved det man oppnår overstiger kostnadene, samt at det ikke finnes andre mer effektive måter å realisere formålet på. På dette grunnlaget anbefaler vi at øremerkede tilskuddsordninger med et samlet tilskuddsbeløp på under 10 millioner kroner blir vurdert nærmere, gjerne gjennom konsultasjonsordningen mellom stat og kommunesektor.

Det er krevende å komme med gode eksempler på tilskudd med en samlet tilskuddsramme på under 10 millioner som bør avvikles og som bør videreføres. For å gjøre en slik vurdering må tilskuddsordninger med en ramme på under 10 millioner vurderes nøye, helst evalueres. Det er imidlertid nyttig å konkretisere de kjennetegn ved en øremerket tilskuddsordning som kan gjøre dem formålstjenelig (basert på at vi ikke har evaluert ordningene som eksemplifiseres må ikke vurderingene våre brukes som argumenter for å videreføre ordningene):

¹⁸ Hvis vi legger til grunn en gjennomsnittlig årslønn i kommunal forvaltning (som tilsvarte 620 300 kroner per 1. desember 2023) finner vi at 10 millioner kroner tilsvare om lag 16,1 gjennomsnittlige kommuneårsverk. Hvis alle 357 norske kommuner søker på ordningen må hver kommune i gjennomsnitt bruke mindre enn 75 timer på å administrere søknad, administrasjon underveis og rapportering for at ikke kostnadene skal overstige midlene det søkes om. I tillegg på løp tiden tilskuddsforvalter må bruke tid på å lyse ut, vurdere søknader, sende ut tildelingsbrev, betale ut, kontrollere at tilskuddet er brukt etter formålet (eventuelt trekke inn midler), kontrollere, rapportere til departement og med jevne mellomrom evaluere tilskuddsordningen. På dette grunnlaget mener vi det er sannsynlig at tilskuddsordninger med en samlet ramme på ti millioner kroner per år eller mindre ikke er formålstjenelig.

- **Ordningen er målrettet mot et mindre utvalg kommuner.** Enkelte øremerkede tilskuddsordninger er målrettet mot spesifikke områder/kommuner. Eksempler på det er tilskudd som er målrettet mot kommuner i det samiske forvaltningsområdet, kommuner i den definerte ulvesonen (øst for Glomma) eller predefinerte kulturlandskap med nasjonal verdi. Fordelen med slike tilskuddsordninger er at omfanget av kommuner som kan søke på ordningen og søkekostnadene holdes nede gjennom innretningen av ordningen.
- **Ordningens formål er å øke og spre kunnskap.** Et konkret eksempel på det er Tilskudd til klimatilpasning som forvaltes av Miljødirektoratet, som har en samlet ramme på 6,4 millioner kroner for 2024.¹⁹ Tilskuddsordningen skal fremme arbeidet med klimatilpasning i kommuner og fylkeskommuner ved å bidra til økt kunnskap om hvordan klimaendringene berører kommunene og fylkeskommunene, og hvilke tiltak som må iverksettes for å møte klimaendringene. Basert på at de klimaendringene er tiltakende og kunnskapen spres og kan bidra til gode løsninger over mange år er det grunn til å tro at tilskuddsordningen er formålstjenelig.
- **Refusjonsordninger.** Refusjonsordninger er enkle å forvalte ved at kommunene søker og rapporterer i en aktivitet - etterskuddsvis. Et konkret eksempel på det er refusjon av jegerprøven, der norske kommuner får refundert 120 kroner per gjennomførte jegerprøveeksamen. Kommunene søker om refusjonen samtidig som de rapporterer på hvor mange jegerprøveeksamener som er gjennomført.

6.5 Anbefaling 3 - Øk rapporteringsgrensen for kommunal sektor til 200 000 kroner

De generelle kravene til rapportering på de statlige øremerkede tilskuddsordningene rettet mot kommunesektoren er konkretisert i økonomireglementet til staten (Finansdepartementet, 2022). I bestemmelsene presiseres det at kravene til rapportering fra tilskuddsmottakere ikke skal gis større omfang enn at de står i rimelig forhold til tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene mottakerne har for å skaffe informasjon. Det er også fastsatt en minimumsgrense for rapporteringskrav:

For øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner gjelder i utgangspunktet bestemmelsene i kap. 6. For øremerkede tilskudd som utgjør mindre enn 100 000 kroner for tilskuddsmottakeren (kommunen eller fylkeskommunen), skal imidlertid krav til rapportering fra mottakeren som hovedregel frafalles (jf. pkt. 6.3.6)

Vår vurdering er at grensen på 100 000 kroner per tilskuddsmottaker bør økes. Denne grensen har ligget fast siden 2003. I praksis betyr det at rapporteringsgrensen for kommunal sektor reelt sett har blitt lavere og at rapporteringsbyrden har økt i tråd med lønns- og prisutviklingen. Legger vi til grunn konsumprisindeksen²⁰ tilsvarende 100 000 kroner i 2003 over 160 000 kroner i 2024. Det kan også vurderes om denne grensen bør økes ytterligere. Vår vurdering, som underbygges av intervjuene vi har gjennomført, er at kombinasjonen små tilskuddsbeløp og betydelige rapporteringskrav gjør det mindre attraktivt for kommuner og fylkeskommuner å søke på ordningene. Det er også grunn til å tro at kommuner med lavt økonomisk handlingsrom og lite kapasitet har lavere tilbøyelighet til å søke på slike ordninger. For å unngå at øremerkede tilskuddsordninger forsterker skjevheten mellom kommuner er vår anbefaling at grensen bør økes til 200 000 kroner. Det innebærer en dobling fra dagens nivå.

¹⁹ <https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/TilskuddKlimatilpasningstiltakSkjema/Startside/Index?id=32> (22. april 2024)

²⁰ Vi skulle benyttet kommunal deflator til å vurdere realutviklingen på rapporteringsgrensen, men har dessverre ikke tilgang på kommunal deflator før 2010.

6.6 Anbefaling 4 - Samling av informasjon om øremerkede ordninger

Informasjonen om de øremerkede tilskuddene til kommuner og fylkeskommuner er ikke samlet på ett sted i dag. Det gjør det vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å få en oversikt over tilskuddsordningene de kan søke på. Sett i sammenheng med at rammen det kan søkes om, hvilke kriterier som vektlegges i behandlingen av søknadene og søknadsfrister kan endre seg fra år til år – krever det mye av kommunene og fylkeskommunene å holde seg oppdatert. Vårt forslag er derfor at informasjonen om øremerkede tilskuddsordninger standardiseres og samles på en nettside. Det må stilles krav om at nettsiden til enhver tid oppdateres med ny informasjon, slik at den ikke feilinformerer. Etter hva vi er kjent med er det planlagt å utvide nettsiden tilskudd.no, som driftes av DFØ, til å inkludere øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Nettsiden tilskudd.no inkluderer i dag oversikt over øremerkede tilskuddsordninger som frivillig sektor kan søke på. Vi mener det er viktig at siden inkluderer tildelingsdata for foregående år, slik at kommuner og fylkeskommuner som vurderer å søke på øremerkede tilskuddsordninger får innsikt i sannsynligheten for å få tilslag på sin søknad. Slik informasjon vil bidra til at den samlede søknadskostnaden reduseres og at kostnadene som utløses av tilskuddsordningen holdes nede.

6.7 Sluttord

Øremerkede tilskudd er en del av et komplekst totalbilde av statlig styring av kommunal sektor, hvor det finnes en lang rekke virkemidler, både juridiske, pedagogiske og økonomiske. Det er viktig at alle disse virkemidlene sees i sammenheng, og at en vurderer helheten for å sikre at ikke virkemidler motvirker hverandre eller skaper unødvendig stor kompleksitet i styringsvirkemidler kommunal sektor må forholde seg til. Øremerkede tilskudd er et økonomisk virkemiddel, som kommer i tillegg til både andre økonomiske virkemidler og de juridiske og pedagogiske. En tidligere utredning har vist at det også er et stort og uoversiktlig sett med lovkrav til kommuner (Pedersen S. , Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022). I intervjuer med kommuner har vi fått inntrykk av at kommunene selv opplever at tilskudd kan fremstå i konflikt med lovkrav, eller at tilskuddene legger opp til en standard på tjenester som er høyere enn det som er lovpålagt. Dette skaper usikkerhet om hva som er riktige prioriteringer, særlig når tilskudd avvikles og innlemmes i rammetilskuddet.

Flere av de øremerkede tilskuddsordningene som retter seg mot kommuner og fylkeskommuner retter seg også mot andre aktørgrupper som frivillige organisasjoner, grunneiere osv. Vi kommer med anbefalinger om hvordan de øremerkede tilskuddsordningene skal innrettes, som utilsiktet kan ha innvirkning på tilskuddsmottakere utenfor kommunesektoren. Ved implementering av våre anbefalinger står det derfor sentralt å identifisere og gjøre avbøtende tiltak for de utilsiktede virkningene.

Referanseliste

- Difi & DFØ. (2017). *Områdegjennomgang - kartlegging av tilskudd til kommunesektoren*. DFØ. Hentet fra <https://dfo.no/rapporter/omradegjennomgang-kartlegging-av-tilskudd-til-kommunesektoren>
- Dølvik, T., Nadim, M., & Nielsen, R. A. (2008). *Levekår og sosialhjelp*. Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/levekar-og-sosialhjelp>
- Ekspertgruppen. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/omradegjennomgang-av-oremerkede-tilskudd-til-kommunesektoren/id2582460/>
- Finansdepartementet. (2022). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Finansdepartementet.
- Helsedirektoratet. (2017). *Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017-2027*. Helsedirektoratet. Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/tema/folkehelsearbeid-i-kommunen/program-for-folkehelsearbeid-i-kommunene>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner ()*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/h-2477-veileder-statlig-styring.pdf>
- KS. (2023). *Staten må gi kommuner mer spillerom*. KS. Hentet fra <https://www.ks.no/pressemeldinger/staten-ma-gi-kommuner-mer-spillerom/>
- Løyland, K., Hjelmbrekke, S., & Lunder, T. E. (2012). *Hopning av levekårsulemper i storbyene*. Telemarksforskning. Hentet fra <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/hopning-av-levekarsulemper-i-storbyene/2096/>
- Midsundstad, T., Dahl, E., & Djuve, A. B. (1999). *Jakten på storbyfaktoren - an analyse av sosialhjelpsforbruket i Norge*. Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/jakten-pa-storbyfaktoren>
- Oxford Research. (2023). *Følgeevaluering av pilot for programfinansiering: sluttrapport*. Hentet fra https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2024/03/oxford-research_2023_pilot-for-programfinansiering-0-24_sluttrapport.pdf
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon Economics. Hentet fra <https://www.menon.no/staa-i-norske-kommuner/>
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner*. Hentet fra Menon-publikasjon 46/2022: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf>
- Pedersen, S., Winther-Larsen, S. G., Rødal, M., Hole, I. N., Rege, M., Harbitz, C. B., . . . Reutz, E. H. (2024). *Ansvar, finansiering og insentiver - utvikling av virkemidler for økt forebygging mot vær- og naturfare i Norge*. Hentet fra <https://www.menon.no/publication/ansvar-finansiering-og-insentiver/>

Regjeringen. (2016). *Utredningsinstruksen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruksom-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

Westberg, N. B., Skjeflo, S. W., Hveem, E. B., Pedersen, S., Øien, H., Sørvoll, J., . . . Grimsby, G. (2019). *Evaluering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem*. Hentet fra <https://www.menon.no/publication/evaluering-investeringstilskudd-omsorgsboliger-sykehjem/>

Vedlegg 1 – Personer vi har intervjuet

Navn	Virksomhet	Dato
Stig Rune Kroken	Krødsherad kommune	19.03.2024
Tore Isaksen	Ringerike kommune	02.04.2024
Trude Andresen	Drammen kommune	02.04.2024
Hege Mørk	Gol kommune	02.04.2024
Øystein Gjeset Ellingsen	Helse- og omsorgsdepartementet	05.04.2024
Terje Auestad	Klima- og miljødepartementet	11.04.2024
Cathrin Sætre, Mari Jacobsen og Baard Krag	Kommunal- og distriksdepartementet	12.04.2024

Vedlegg 2 – Vurdering av konsekvenser av ulike nedre grenser for øremerkede tilskudd

Et sentralt spørsmål er hva som definerer små øremerkede ordninger, som direkte bør innlemmes i kommuneopplegget. I dette vedlegget dokumenterer vi en analyse av konsekvensen av ulike nedre grenser på omfanget av øremerkede ordninger. Vi har stilt oss spørsmålet, hva hvis den nedre grensen settes til hhv. 10, 20, 50 og 100 millioner kroner, hvor mange tilskuddsordninger sitter vi igjen med da?

Vi finner følgende:

- En nedre grense på 10 millioner kroner per år reduserer antall øremerkede tilskuddsordninger fra 183 til 114 ordninger
- En nedre grense på 20 millioner kroner per år reduserer antall øremerkede tilskuddsordninger fra 183 til 98 ordninger
- En nedre grense på 50 millioner kroner per år reduserer antall øremerkede tilskuddsordninger fra 183 til 79 ordninger
- En nedre grense på 100 millioner kroner per år reduserer antall øremerkede tilskuddsordninger fra 183 til 56 ordninger

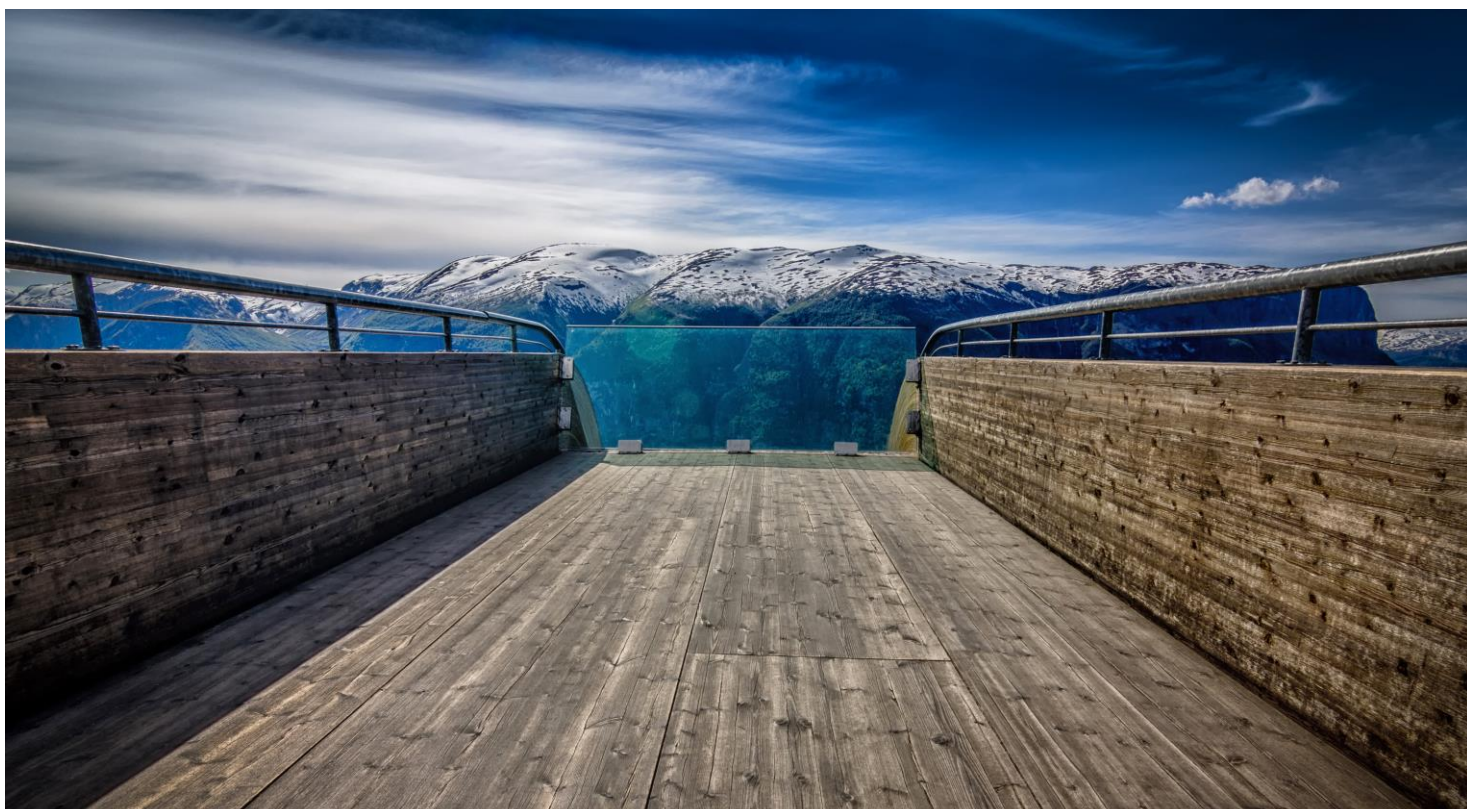
Analysen viser at innføring av en nedre grense vil redusere antallet ordninger betydelig. Som illustrert i Figur 0.1 er det i dag en lang hale med mange mindre ordninger som utgjør majoriteten av det totale antallet ordninger. Toppfinansieringsordningen, som er den største ordningen, utgjør lik verdi som de 160 minste ordningene til sammen.

I områdegjennomgangen for øremerkede tilskudd fra 2017 (Ekspertgruppen, 2017) kommer man med et tydelig råd om at antall øremerkede ordninger skal begrenses til 60 øremerkede tilskuddsordninger. Hvis fastsettelsen av en nedre grense for størrelsen på tilskuddsordninger er det eneste tiltaket for å få til denne reduksjonen må grensen settes på 93 millioner kroner.

Figur 0.1 Oversikt over verdien til de øremerkede tilskuddsordningene som ble gitt til kommuner og fylkeskommuner i 2022.



Kilde: Statsregnskapet, bearbeidet av Menon Economics



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no