

Dokument nr. 3:5
(1999–2000)

**Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd
som virkemiddel for staten i styringen av kommunene**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:5 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene.

Riksrevisjonen, 3. november 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer	5
4 Riksrevisjonens bemerkninger	5
5 Kommunal- og regionaldepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg: Rapport	7

Kommunal- og regionaldepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene

1 INNLEDNING

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunene sluttet Stortinget seg til sterkere grad av mål- og resultatstyring av kommunesektoren, samtidig som kommunene i størst mulig grad burde få sine inntekter i form av «frie inntekter», jf. Innst. S. nr. 156 (1992–93). Fra et flertall i kommunal- og miljøvernkomiteen ble det samtidig framhevet at bruken av øremerkede tilskudd i gitte situasjoner vil være et aktuelt virkemiddel for å oppnå bestemte formål, blant annet for å etablere et tilbud som kommunene ellers ikke ville gitt. I 1998 utgjorde de øremerkede tilskuddene til kommunesektoren ca. 32 mrd. kroner, mens rammeoverføringene utgjorde ca. 47 mrd. kroner.

Formålet med undersøkelsen har vært å belyse bruken av øremerkede tilskudd som et statlig virkemiddel i styringen av kommunesektoren, og å undersøke i hvilken grad staten gjennom øremerkede tilskudd oppnår de ønskede virkninger på kommunenes prioriteringer. Samtidig er det lagt vekt på å få fram eventuelle utilsiktede virkninger et slikt styringsvirkemiddel har overfor kommunesektoren og belyse kommunalt og statlig regionalt nivå administrasjonskostnader i tilknytning til øremerkede tilskudd.

Rapporten følger som trykt vedlegg. Rapporten ble i brev av 7. juli 1999 oversendt til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), Sosial- og helsedepartementet (SHD), Barne- og familiedepartementet (BFD) og Miljøverndepartementet (MD). Før den endelige rapporten ble utarbeidet har revisjonskriteriene og faktadelen vært forelagt de samme departementene samt Justisdepartementet, Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 18. august 1999 gitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i den endelige rapporten. Departementets kommentarer til undersøkelsen er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er gjennomført ved en analyse av en rekke sentrale stortingsdokumenter og behandlingen

av disse. Relevante NOUer og rapporter samt økonomireglementet for staten er gjennomgått. En spørreskjemaundersøkelse til ni departementer ble benyttet for å skaffe en oversikt over ulike typer tilskuddsordninger og prosessen omkring etableringen og oppfølgingen av øremerkede tilskudd. For å belyse eventuelle utilsiktede virkninger på kommunalt og statlig regionalt nivå av øremerkede tilskudd, er det foretatt intervju av rådmenn/sektorsjefer i et utvalg kommuner og hos Fylkesmannen og Statens utdanningskontor i tre fylker. I tillegg skulle disse intervjuene belyse kommunalt og statlig regionalt nivå administrasjonskostnader i tilknytning til øremerkede tilskudd. Dette er gjort ved å kartlegge arbeidsoppgaver og eventuelle problemer som kommunene og statlig regionalt nivå har ved at tilskuddet er øremerket.

Utfra kommuneregnskapene for 1996 er det sett nærmere på hvordan øremerkede tilskudd fordeler seg mellom kommunene, blant annet for å belyse bruken av øremerkede tilskudd regionalt og ut fra kommunenes økonomiske evne basert på «korrigerede inntekter». Korrigerede inntekter beregnes ved å justere kommunenes frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskuddet) for ulikheter i utgiftsbehov.

På oppdrag av Riksrevisjonen har ECON Senter for økonomisk analyse undersøkt hvordan ulike typer øremerkede tilskudd påvirker kommunenes prioriteringer. Denne undersøkelsen baserer seg på et omfattende tallmateriale for åtte utvalgte tilskuddsordninger innenfor fem ulike departementsområder (KUF, KRD, SHD, BFD og MD). Analysen gjelder perioden fra 1985 til 1997.

Utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd

Endringen i systemet for overføring av økonomiske ressurser fra staten til kommunesektoren i 1986 var i vesentlig grad begrunnet ut fra hensynet til i sterkere grad å legge til rette for lokale politiske prioriteringer, jf. Innst. S. nr. 305 (1983–84) til St.meld. nr. 26 (1983–84). Antallet øremerkede tilskuddsordninger skulle reduseres og de statlige overføringene skulle dreies mot større andel rammefinansiering.

Undersøkelsen viser at siden 1986 har det vært en sterk beløpsmessig økning i bruken av øremerkede tilskudd. Videre har andelen øremerkede tilskudd

økt fra 20 prosent av de totale overføringene til kommuneforvaltningen i 1988 til 40 prosent i 1998. Dette viser at utviklingen i bruken av øremerking ikke har vært i samsvar med intensjonen fra Stortinget om at overføringene til kommunene i størst mulig grad bør inngå i inntektssystemet.

Den betydelige veksten som har vært i bruken av øremerkede tilskudd på 1990-tallet, kan i stor grad forklares med den sterke veksten i bruken av øremerkede tilskudd over Sosial- og helsedepartementets budsjett. Departementene, med unntak av Sosial- og helsedepartementet, har samlet en reell reduksjon i bruken av øremerkede tilskudd i perioden fra 1992 til 1998. I forhold til 1986 har imidlertid også disse departementene hatt en samlet vekst i bruken av øremerkede tilskudd.

Det har ikke vært noen økning i antall tilskuddsordninger i perioden etter 1986. Den beløpssmessige veksten skyldes i hovedsak noen få store tilskuddsordninger. Det betyr at staten i styringen av kommunalforvaltningen bruker et fåtall store og mange små tilskuddsordninger. Dette illustreres tydelig ved at de 20 største tilskuddene utgjør 90 prosent av samlet øremerket beløp, mens de 50 minste tilskuddene utgjør bare to prosent.

Selv om et flertall av ordningene er etablert i de siste årene, så er mange av ordningene likevel etablert før innføringen av det nye inntektssystemet i 1986. De eldste ordningene ble etablert allerede på 1950- og 1960-tallet. Undersøkelsen viser at for et flertall av ordningene er det ikke foretatt en kritisk vurdering av tilskuddet med henblikk på opphør eller innlemmelse i inntektssystemet. Senest i Innst. S. nr. 250 (1997–98) til kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 uttalte kommunalkomiteen i Stortinget at det bør foretas en løpende vurdering av bruken av øremerking. Undersøkelsen gir grunnlag for å hevde at det kan være et potensiale for å redusere antall øremerkede tilskuddsordninger.

Effekter av øremerkede tilskudd

Det skilles mellom to hovedtyper øremerkede tilskudd, *prisvridende tilskudd* og *prisnøytrale tilskudd*. De prisvridende tilskuddene er utformet som refusjonsordninger hvor kommunene mottar tilskudd fra staten i forhold til egen ressursinnsats. De prisvridende tilskuddene fører til at kommunenes enhetskostnader ved å produsere en tjeneste reduseres. Disse tilskuddene påvirker således både relative priser mellom tjenester og budsjettrammen for kommunene. For de prisnøytrale tilskuddene er overføringsbeløpet ikke knyttet direkte til kommunenes ressursinnsats, men fordeles etter skjønn eller objektive kriterier. Disse tilskuddene endrer bare budsjettammen.

Følgende øremerkede tilskudd ligger til grunn for drøftingen: Tilskudd til skolefritidsordninger, tilskudd til musikkskoler og tilskudd til barnehager er

prisvridende driftstilskudd med enhetssatser. Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser er et prisvridende investeringstilskudd med enhetssatser. Tilskudd til avløpsrensing er et prisvridende investeringstilskudd hvor staten finansierer en viss andel av kommunenes utgifter. Tilskudd til omsorgstjenester, tilskudd til psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester er prisnøytrale driftstilskudd som fordeles etter objektive kriterier.

Undersøkelsen viser at øremerkede tilskudd som hovedregel har virkning på tjenestetilbudet. Virkningen varierer imidlertid etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet, og den avtar over tid. Videre kan valg av tilskuddstype ha betydning for i hvilke kommuner tilskuddet har sterkest virkning.

Prisvridende driftstilskudd har virkning på aktivitetsnivået i det samme året som tilskuddssatsen blir endret. Alle de tre ordningene som inngår i undersøkelsen, har positiv virkning på aktivitetsnivået (tilskudd til barnehager, tilskudd til musikkskoler og tilskudd til skolefritidsordninger).

En mulig forklaring på at prisvridende tilskudd har virkning på aktivitetsnivået, kan være at kostnadene ved å produsere tjenestene blir lavere for kommunene slik at de grunnleggende kostnadsforholdene mellom sektorene blir endret. En annen mulig forklaring er at disse tilskuddene har innebygget en relativ enkel kontrollmekanisme ved at rapporteringen er knyttet opp mot utførelse av bestemte aktiviteter (f.eks. antall plasser) hos kommunene.

Undersøkelsen viser at virkningen av prisnøytrale tilskudd er mer usikker. For ett av tilskuddene (tilskudd til omsorgstjenester) er det ikke observert noen virkning på aktivitetsnivået. Hos de to andre prisnøytrale tilskuddsordningene (tilskudd til psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester) er det dessuten observert store lekkasjer til andre områder innenfor kommunal sektor.

En mulig forklaring på lekkasjene til andre områder kan være at prisnøytrale tilskudd ikke påvirker kommunenes kostnader ved å produsere en tjeneste, men bare dens totale inntekter. Videre er det ikke en klar kobling mellom tildelingskriterier og utførelse av aktivitetene som tilskuddet er forutsatt å dekke. Selv om det medfører en forpliktelse til å bruke de økte overføringene i sin helhet på det øremerkede området, kan det være vanskelig å kontrollere at kommunene ikke reduserer sitt forbruk av egne midler (rammetilskudd og skatteinntekter) til formålet. De store lekkasjene for de to prisnøytrale tilskuddene illustrerer behovet for å utarbeide presise oppfølgingskriterier slik at man kan etterprøve om den tilskudte virkningen oppnås.

De store lekkasjene for de prisnøytrale tilskuddene behøver ikke alltid å være uttrykk for at kommunene ikke prioriterer dette formålet. Undersøkelsen viser at prisnøytrale tilskudd har en større virkning på aktiviteten på noe sikt enn i det året økningen i tilskuddssatsen skjer. Tregheter i kommunenes til-

pasning, for eksempel på grunn av knapphet på kvalifisert arbeidskraft, kan være en årsak til at virkningene på aktivitetsnivået først skjer etter noen år.

På bakgrunn av det ovennevnte synes det som om prisvridende driftstilskudd har større virkninger på aktivitetsnivået enn prisnøytrale tilskudd. Valg av tilskuddstype kan således være av stor betydning for hvorvidt målsettingen med ordningen nås.

Virkningene av investeringstilskuddene er også usikre. Av de tre investeringstilskuddene (alle prisvridende) som er med i undersøkelsen, viser kun én å ha virkning på aktivitetsnivået (tilskudd til fosforrensing som ble etablert i 1982). En mulig forklaring er at beslutninger knyttet til investeringer er langsiktige og irreversible, og antas derfor å virke på noe lengre sikt. De to investeringstilskuddene som ikke viser noen virkning, ble etablert i henholdsvis 1992 og 1994 (tilskudd til nitrogenrensing og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser).

Undersøkelsen viser at virkningene av øremerkede tilskudd i de fleste tilfellene avtar over tid. Tilskuddsordningene har derfor normalt sterkest virkning på aktivitetsnivået i den første utbyggingsfasen. Dette understreker behovet for at departementene i større grad bør foreta en løpende (årlig) gjennomgang av tilskuddsordningene med henblikk på om ordningen skal opphøre eller innlemmes i inntektsystemet. Det bør i denne forbindelse også vurderes om utformingen av tilskuddsordningene er hensiktsmessig.

Utformingen av tilskuddet har betydning for i hvilke typer kommuner tilskuddet har sterkest virkning. Undersøkelsen viser at prisvridende tilskudd har sterkest virkning på aktivitetsnivået i de mest velstående kommunene, mens prisnøytrale tilskudd derimot virker best i fattige kommuner. Årsaken antas å være at de mest velstående kommunene har større mulighet til å benytte seg av tilskuddsordninger som krever at de må bidra med midler fra de frie inntektene (rammetilskuddet og skatteinntekter) enn mindre velstående kommuner.

Prisvridende tilskudd synes å øke inntektsforskjellene mellom kommunene. Kommuner med god økonomi mottar i gjennomsnitt mer i prisvridende tilskudd pr. innbygger enn mindre velstående kommuner. Dette kan ha sammenheng med hva som er anført ovenfor om at de velstående kommunene har størst mulighet til å benytte seg av ordninger som krever kommunal egenandel. For de prisnøytrale tilskuddene har kommunenes økonomi mindre betydning for hvor mye de mottar av tilskuddsmidler.

Andre virkninger av øremerkede tilskudd

Undersøkelsen viser at det er relativ stor variasjon mellom kommunene i bruken av øremerkede tilskudd. Kommuner med svak økonomi mottar i gjennomsnitt ca. 30 prosent mindre i tilskudd pr. innbygger enn kommuner med god økonomi. Små kommu-

ner med normal eller god økonomi og middels store kommuner med god økonomi mottar mest i øremerkede tilskudd pr. innbygger.

Videre viser undersøkelsen at det er betydelige regionale forskjeller mellom kommunene i bruken av øremerkede tilskudd. I 1996 mottok kommunene i Finnmark og i Sogn og Fjordane i gjennomsnitt mest i øremerkede tilskudd pr. innbygger (henholdsvis 6 300 kroner og 5 100 kroner), mens kommunene i Buskerud og Rogaland mottok minst (2 900 kroner).

Undersøkelsen viser at informantene fra kommunene generelt er negative til sterk statlig styring, inkludert øremerkede tilskudd. Bildet er ikke fullt så entydig og negativt når de skal gi konkrete eksempler på utilsiktede virkninger av øremerkede tilskudd. Informantene trekker da fram både positive og negative virkninger av øremerkede tilskudd på det kommunale selvstyret.

Øremerkede tilskudd kan ha positiv karakter ved at svake grupper kommer i fokus. Dette kan føre til en ny og økt bevissthet om disse gruppene. Det blir videre pekt på at det i mange tilfeller er samsvar mellom lokale og statlige prioriteringer. Men tidspunktet vil ikke alltid passe med den enkelte kommunes behov, for eksempel fordi den allerede har prioritert det aktuelle formålet. Dette illustrerer en av svakhetene ved øremerkede tilskudd, nemlig at det ikke i tilstrekkelig grad tas hensyn til forholdet mellom det faktiske tjenestenivået og behovet i den enkelte kommune.

Den kommunale handlefriheten reduseres når en stadig større andel av de statlige overføringene til kommunalforvaltningen øremerkes. Mange kommuner gir uttrykk for at dette fører til en omprioritering av de kommunale ressursene som kan gå på bekostning av grupper eller oppgaver som ikke er lovfestet, eller som det ikke er knyttet øremerkede tilskudd til. Det kan imidlertid stilles spørsmål om redusert kommunal handlefrihet er en utilsiktet virkning av øremerkede tilskudd. Formålet med øremerking er nettopp å påvirke kommunenes lokale prioriteringer på en slik måte at kommunene produserer mer av de tjenestene som øremerkes, enn om midlene ble lagt inn i rammetilskuddet.

Administrasjonskostnader

Undersøkelsen viser at de administrative kostnadene på kommunalt og statlig regionalt nivå varierer mellom ulike typer tilskuddsordninger. Varigheten til en ordning synes også å ha betydning, mens det synes å være liten sammenheng mellom tilskuddets størrelse og administrativ belastning.

De tre prisvridende driftstilskuddene som inngår i undersøkelsen, har eksistert over flere år. Her er det utviklet rutiner for søknads- og rapporteringsprosesser som gjentas årlig i kommunene. Den administrative behandlingen på kommunalt og regionalt statlig

nivå blir vurdert som lite ressurskrevende i forhold til de beløp som overføres til kommunene.

For noen tilskudd stilles det krav om utarbeidelse av handlingsplaner før utbetaling blir foretatt. De kommunene som ikke har plandokumenter fra før, oppfatter planprosessen som svært tid- og arbeidskrevende. De små kommunene gir dessuten uttrykk for at de i langt mindre grad enn de store kommunene besitter nødvendig plankompetanse.

Mange tilskudd utløser ad-hocprosesser som er frakoblet de daglige kommunale driftsoppgaver, og dette er søknads- og rapporteringsprosesser som gjennomføres utelukkende for å få utløst denne type midler. For eksempel kan dette være tilskudd til driftstiltak overfor bestemte grupper eller utviklingsprosjekter. Mange av disse tilskuddene er små. Kommunene gir uttrykk for at disse tilskuddsordningene er svært arbeidskrevende, både når det gjelder søknads- og rapporteringsfasen. Ifølge kommunene stilles det for slike tilskudd, også for småbeløp, svært ofte detaljerte krav til rapportering.

I undersøkelsen stilles det spørsmål om kontrollomfanget ved mange av de små tilskuddsordningene, som utgjør flertallet, er hensiktsmessig. Økonomireglementet for staten understreker at kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir. Det kan stilles spørsmål om departementene i tilstrekkelig grad tar hensyn til de administrative konsekvensene for kommunene ved utformingen av tilskuddene. I denne sammenheng vises det også til at de administrative kostnadene i liten grad blir beregnet ved etablering av øremerkede tilskudd.

Forvaltning

For de øremerkede tilskuddsordningene har departementene plikt til å formulere målsettinger, påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapporter om resultatene i henhold til disse kriteriene (jf. økonomireglementet med tilhørende funksjonelle krav).

Undersøkelsen viser at departementene har utarbeidet målsettinger for de fleste tilskuddsordningene. Stortinget gis likevel for mange av ordningene ikke informasjon om resultatene av dem, blant annet fordi det ikke er utarbeidet oppfølgingskriterier. En årsak er at det for mange av tilskuddsordningene ikke er utarbeidet oppfølgingskriterier. Dette innebærer økt risiko for at virkningene av tilskuddsordningene ikke blir som forutsatt. For et flertall av tilskuddsordningene er det heller ikke gjennomført eller planlagt evalueringer.

Som følge av manglende resultatinformasjon reduseres Stortingets mulighet til å vurdere om oppnådde resultater står i forhold til ressursinnsatsen. Videre vil grunnlaget for å foreta prioriteringer, herunder vurdere opphør eller innlemming av tilskudds-

ordninger i inntektssystemet, være mangelfull. Når departementene rapporterer til Stortinget, bør de derfor i større grad synliggjøre om resultatene står i forhold til målsettingene.

Funksjonelle krav til økonomireglementet skiller mellom fire typer tilskudd: rundsumtilskudd, enhets-tilskudd, prosenttilskudd og tilskudd som fordeles etter objektive kriterier. De funksjonelle kravene til økonomireglementet stiller kun krav om rapportering av økonomisk informasjon i forhold til én tilskuddstype, der staten dekker en fastsatt andel av enten budsjetterte eller regnskapsførte utgifter (prosenttilskudd). Ifølge økonomireglementet vil det normalt være andre opplysninger enn økonomisk informasjon som er sentralt i oppfølgingen av de tre andre tilskuddstypene, selv om det kan være behov for å innhente økonomisk informasjon i enkelte tilfeller. Departementene krever likevel rapportering av økonomisk informasjon også for et flertall av disse tilskuddene. Undersøkelsen viser derfor at det er en utstrakt rapportering av økonomisk informasjon fra kommunene til fagdepartementene.

En forklaring på omfanget av rapporteringen kan være at det etter departementenes vurdering er behov for økonomisk informasjon for å dokumentere at midlene er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det understrekes samtidig at det må tas hensyn til at Stortinget har uttalt at rapporteringen i forhold til øremerkede tilskudd bør forenkles, jf. Innst. S. nr. 250 (1997–98) til St.prp. nr. 60 (1997–98).

KOSTRA (det framtidige informasjonssystemet for styring og rapportering av kommunal økonomi og tjenesteproduksjon) har til formål å fange opp all regnskaps- og tjenesterapportering til staten som gjelder bruk av midler i kommunene, også når det gjelder rapportering i forhold til øremerkede tilskudd. Men i mandatet tas det blant annet forbehold for tilskudd avgrenset til spesielle prosjekter/investeringer, et bestemt antall kommuner eller en kort tidsperiode, og for tilskudd som krever særskilt regnskapsrapportering (prosenttilskudd). Undersøkelsen viser at en høy andel av tilskuddsordningene enten tildeles til mindre enn 100 kommuner eller er tidsbegrensede. Det kan derfor for et flertall av ordningene reises spørsmål om KOSTRA vil kunne ivareta departementenes behov for resultatinformasjon.

For at KOSTRA skal kunne ivareta departementenes behov for rapportering på de øremerkede tilskuddene, må det i så fall utvikles en tilstrekkelig spesifisert funksjonsinndeling som i større grad dekker rapporteringskravene for de øremerkede tilskuddene.

Det synes således å være behov for en nærmere gjennomgang av opplegget for rapportering av økonomisk informasjon fra kommunalforvaltningen til staten ved bruk av øremerkede tilskudd. Ved i større grad å utarbeide oppfølgingskriterier, antas det at det for mange tilskuddsordninger vil være mulig med en

mer resultatorientert rapportering som vil redusere behovet for økonomisk informasjon/regnskapsdata.

3 KOMMUNAL- OG REGIONAL- DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 18. august 1999 avgitt uttalelse til rapporten. Departementet uttaler at man ikke har merknader utover dem som ble avgitt til utkastet til faktadel. Kommunal- og regionaldepartementet har for øvrig lagt ved kopi av brev fra Sosial- og helsedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Miljøverndepartementet vedrørende rapporten.

Sosial- og helsedepartementet bemerker i sin uttalelse at tilskudd til omsorgstjenester fra og med 1998 er et helt sentralt tilskudd som ledd i handlingsplanen for eldreomsorg 1998–2001. Som følge av denne satsingen er det innført flere tiltak for oppfølgingen og kontrollen med tilskudd til omsorgstjenester, blant annet for å forhindre lekkasjer til andre sektorer. Etter departementets vurdering innebærer dette at erfaringene fra 1997 og tidligere år ikke er direkte overførbare til dagens tilskudd til omsorgstjenester. Kommunal- og regionaldepartementet viser også til at tilskuddet til psykiatri i forbindelse med opptrappingsplan for psykisk helsevern har endret karakter.

De andre departementene har ikke hatt merknader til rapporten.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen er kjent med at staten fra 1998 i økende grad har stilt krav til kommunene om aktivitetsøkning i forbindelse med tilskudd til omsorgstjenester og tilskudd til psykiatri. Det må i disse tilfellene kunne påregnes at tilskuddene får større prioriteringseffekt enn hva som var tilfellet før 1998. Riksrevisjonen er derfor enig i at erfaringene fram til og med 1997 ikke er direkte overførbare til situasjonen i dag for disse ordningene. Samtidig presiseres at utgangspunktet for Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse bruken av øremerkede tilskudd generelt og ikke enkeltordninger.

Det har vært bred enighet i Stortinget om at bruken av øremerkede tilskudd skal begrenses. Undersøkelsen viser imidlertid at andelen øremerkede tilskudd av de totale overføringene til kommunalforvaltningen har økt betydelig. Etter Riksrevisjonens vurdering er det grunn til å reise spørsmål om staten bruker virkemiddelet øremerkede tilskudd i styringen av kommunalforvaltningen på en hensiktsmessig måte. Et system med mange tilskuddsordninger kan medføre risiko for at tilskuddene til dels motvirker hverandre, og at virkningene av hver enkelt tilskuddsordning blir nøytralisert. I den sammenheng

vises det til at det for noen av de øremerkede ordningene i undersøkelsen ikke har vært mulig å påvise noen virkning på aktivitetsnivået. En reduksjon i antall øremerkede ordninger kan således være gunstig ved at virkningen av gjenværende ordninger kan bli større. Økt bruk av øremerking er samtidig etter Riksrevisjonens vurdering ikke i samsvar med prinsippene for sterkere grad av mål- og resultatstyring av kommunesektoren, jf. Innst. S. nr. 156 (1992–93).

Undersøkelsen viser at øremerkede tilskudd som hovedregel har virkning på tjenestetilbudet. Virkningen varierer imidlertid etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet. Prisvridende tilskudd har sterkest virkning på aktivitetsnivået i de mest velstående kommunene, mens prisnøytrale tilskudd derimot virker best i kommuner med svak økonomi. Dette viser at det ved etablering av nye tilskuddsordninger etter Riksrevisjonens vurdering er viktig å vurdere hvilken tilskuddstype som er mest egnet for formålet. Et viktig kriterium kan blant annet være hvorvidt det i utgangspunktet er store forskjeller i utbyggingsgraden mellom kommunene.

Virkningene av øremerkede tilskudd avtar i de fleste tilfellene over tid. Virkemiddelet øremerkede tilskudd synes derfor å ha sterkest virkning i utbyggingsfasen av en tjeneste. At virkningen normalt avtar over tid understreker også behovet for at departementene i større grad bør foreta en løpende (årlig) gjennomgang av tilskuddsordningene med henblikk på om ordningen skal opphøre eller innlemmes i inntektssystemet. Det bør i denne forbindelse også vurderes om utformingen av tilskuddsordningene fortsatt er hensiktsmessig.

For mange av de øremerkede tilskuddsordningene gis det ikke informasjon til Stortinget om resultatene, blant annet fordi det ikke er utarbeidet oppfølgingskriterier fra ansvarlig departement. En årsak til dette er at det for mange av tilskuddsordningene ikke er utarbeidet oppfølgingskriterier fra ansvarlig departement. De store lekkasjene til andre sektorer for enkelte av de prisnøytrale tilskuddene viser etter Riksrevisjonens vurdering behovet for å utarbeide presise oppfølgingskriterier, slik at man kan etterprøve om den tilsiktede virkningen nås.

Det kan etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål om oppfølgingen av mange av de små tilskuddsordningene er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at det er en utstrakt rapportering av økonomisk informasjon fra kommunene på øremerkede tilskuddsordninger hvor økonomireglementet ikke stiller krav om dette. Ved i større grad å utarbeide oppfølgingskriterier vil det være mulig med en mer resultatorientert rapportering som vil redusere behovet for økonomisk informasjon/regnskapsdata. Det er tvil om det omfattende utviklingsprosjektet KOSTRA i vesentlig grad vil redusere behovet for særskilt rapportering i forhold til de mange små øremerkede tilskuddene. Det synes på denne bakgrunn å

være behov for en samlet gjennomgang og vurdering av opplegget for rapportering for dagens øremerkede tilskuddsordninger.

5 KOMMUNAL- OG REGIONAL- DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet som i brev av 11. oktober 1999 har svart:

«Jeg synes dokumentet i all hovedsak får fram fordeler og ulemper med øremerkede tilskudd på en god måte. Jeg vil likevel kommentere og utdype noen forhold.»

1. *Øremerkede tilskudd kan påvirke både prioriterings- og kostnadseffektivitet. Problemstillingen omkring kostnadseffektivitet er lite berørt. Dette er vanskelig å analysere, men det er grunn til å anta at omfattende øremerking med tilhørende vilkår kan legge uhensiktsmessige bindinger på kommunal ressursbruk.*
2. *For at øremerkede tilskudd skal virke etter hensikten og med minst mulig utilsiktede virkninger, er det viktig at de frie inntektene er store nok til å dekke kravene om kommunal medfinansiering. I tillegg må de ha en størrelse som sikrer nødvendige midler til tjenesteområder/tiltak som utelukkende finansieres av frie midler. Spesielt problematisk er store ordninger som er prisvridende eller virker som prisvridende tilskudd gjennom aktivitetskrav.*
3. *Undersøkelsen det refereres til på sidene 5–7 omfatter perioden før innføring av handlingsplanen for eldreomsorg i 1998 og opptrappingsplanen for psykiatri i 1999. Jeg viser til s. 10 i dokumentet hvor Riksrevisjonen er enig i at disse tilskuddene får større prioriteringseffekt etter 1997. Siden dette er store tilskuddsordninger som binder betydelige kommunale ressurser, bør evt. uheldige konsekvenser av økt prioriteringseffekt også kommenteres. Det er rimelig å anta at rike kommuner i større grad vil kunne oppfylle aktivitetskravene enn fattige kommuner. Aktivitetskravene kan også binde større ressurser til de aktuelle sektorene enn det som lokalt anses som rimelig i forhold til tjenestenivå på andre sektorer.*

4. *På s. 7 sies det at informantene fra kommunene generelt er negative til statlig styring og øremerkede tilskudd, men at de også trekker frem både positive og negative virkninger av øremerkede tilskudd på det kommunale selvstyret. Erfaringsmessig får en gjerne andre tilbakemeldinger fra grupper som har et sektorovergripende ansvar enn fra grupper med sektoransvar – spesielt gjelder dette for informanter fra sektorer med mye øremerkede tilskudd eller andre sterke statlige styringsvirkemidler.»*

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Kommunal- og regionaldepartementet i all hovedsak synes at undersøkelsen på en god måte får fram fordeler og ulemper med bruken av øremerkede tilskudd som et statlig styringsvirkemiddel. I sitt svar kommenterer og utdypet departementet noen forhold spesielt som størrelsen på kommunenes frie inntekter og problemer knyttet til kostnadseffektivitet og øremerkede tilskudd med aktivitetskrav. Riksrevisjonen er enig i at dette er sentrale problemstillinger i drøftingen av bruken av øremerkede tilskudd.

Undersøkelsen viser at det kan stilles spørsmål om både utformingen av og rapporteringskravene for dagens øremerkede tilskuddsordninger er hensiktsmessige. Det er en utstrakt rapportering av økonomisk informasjon fra kommunene på øremerkede tilskuddsordninger hvor økonomireglementet ikke stiller krav om dette. I tillegg er rapporteringen i mange tilfeller heller ikke tilpasset kommunenes normale regnskaps- og rapporteringsrutiner. Riksrevisjonen konstaterer dessuten at det omfattende utviklingsprosjektet KOSTRA ikke i vesentlig grad vil redusere behovet for særskilt rapportering i forbindelse med øremerkede tilskudd. Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering behov for en samlet gjennomgang av opplegget for rapportering for dagens øremerkede tilskuddsordninger, både for å få en mer resultatorientert rapportering og for å redusere kommunalforvaltningens administrative belastning.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999.

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene

Innhold

	Side
Sammendrag	10
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Formål og problemstillinger	12
2 Metodisk tilnærming	13
2.1 Kvantitative data	13
2.2 Kvalitative data	13
2.3 Avgrensninger	14
2.4 Dataenes gyldighet og pålitelighet	15
3 Revisjonskriterier	17
3.1 Overordnede politiske intensjoner	17
3.1.1 Innledning	17
3.1.2 Statlige styringsvirkemidler	17
3.1.3 Øremerkede tilskudd	18
3.2 Reglement	19
3.2.1 Etablering og innlemming av tilskuddsordningen	19
3.2.2 Resultatoppfølging	19
3.2.3 Økonomisk rapportering	20
3.3 Virkninger av øremerkede tilskudd	21
3.3.1 Antatte virkninger på aktivitetsnivået	21
3.3.2 Utsiktede virkninger	22
Faktabeskrivelse (kapittel 4–10)	23
4 Omfanget av øremerkede tilskudd	23
4.1 Forholdet mellom øremerkede tilskudd og rammetilskudd	23
4.2 Departementsvis fordeling	24
4.2.1 Utvikling over tid	24
4.2.2 Status	26
5 Tilskuddsordninger	28
5.1 Tilskuddstype	28
5.2 Tilskuddsmottaker	29
5.3 Etableringsår	30
6 Etablering og oppfølging	31
6.1 Etablering	31
6.1.1 Begrunnelse for etablering	31
6.1.2 Vurderinger ved etablering	31
6.2 Oppfølging	32
6.2.1 Delegering av tilskuddsforvaltningen	32
6.2.2 Opphør/innlemmelse	32
6.2.3 Resultatoppfølging	32
6.2.4 Økonomisk rapportering	34
6.2.5 KOSTRA	34

7	Øremerkede tilskudd fordelt på kommuner	35
7.1	Er det variasjoner mellom kommunene i bruken av øremerkede tilskudd?	35
7.2	Regionale forskjeller i bruken av øremerkede tilskudd?	35
7.3	Mottar små kommuner mest i øremerkede tilskudd pr innbygger?	36
7.4	Nærmere om fordeling av øremerkede tilskudd	37
7.4.1	Øremerkede tilskudd samlet	37
7.4.2	Prisvridende tilskudd	37
7.4.3	Prisnøytrale tilskudd	38
8	Virksomheter av øremerkede tilskudd	39
8.1	Virksomheter på kort sikt	39
8.2	Endres virksomhetene over tid?	40
8.2.1	Avtagende virksomhet over tid?	40
8.2.2	Virksomheter på aktivitetsnivået på kort og lang sikt	41
8.3	Fordelingsvirksomheter ved ulike typer øremerkede tilskudd	41
9	Administrasjonskostnader	43
9.1	Departementenes vurderinger av administrasjonskostnader	43
9.2	Egenskaper ved tilskuddene	43
9.3	Administrasjonskostnader på kommunalt og regionalt statlig nivå	43
9.3.1	Rutiniserte kommunale prosesser	44
9.3.2	Kommunale planprosesser	46
9.3.3	Kommunale ad-hoc prosesser	48
10	Utsiktede virksomheter på kommunalt nivå	50
10.1	Kommunenes handlingsfrihet	50
10.2	Kommunalt demokrati	51
10.3	Effektivitet	52
11	Vurderinger	54
11.1	Generelt	54
11.2	Utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd	54
11.3	Virksomheter av øremerkede tilskudd	54
11.4	Forvaltning	57
11.5	Administrasjonsutgifter	57
	Vedlegg 1: Litteraturliste	59
	Vedlegg 2: Definisjon av aktivitet og tilskuddssats for utvalgte ordninger	60

Sammendrag

Med øremerkede tilskudd menes alle statlige overføringer til kommuner og fylkeskommuner bortsett fra rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Øremerkede tilskudd er tilskudd som skal benyttes til bestemte formål i kommuner og fylkeskommuner. Hovedhensikten med å opprette øremerkede tilskudd er at kommuner og fylkeskommuner skal produsere mer av de tjenestene som omfattes av slike tilskudd, enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring.

Formålet med undersøkelsen har vært å belyse bruken av øremerkede tilskudd som et statlig virkemiddel i styringen av kommunesektoren, og å undersøke i hvilken grad staten oppnår de ønskede virkninger på kommunenes prioriteringer. Samtidig er det lagt vekt på å få fram eventuelle utilsiktede virkninger et slikt styringsvirkemiddel har overfor kommunesektoren.

Undersøkelsen viser at utviklingen ikke har vært i samsvar med intensjonene. Siden 1986 har det vært en sterk økning i bruken av øremerkede tilskudd, både beløpsmessig og som andel av de statlige overføringene til kommunalforvaltningen. I 1998 utgjorde de samlede øremerkede tilskuddene til kommunesektoren ca 30 mrd kroner.

Den betydelige veksten som har vært i bruken av øremerkede tilskudd på 90-tallet, kan i stor grad forklares med den sterke veksten i bruken av øremerkede tilskudd over Sosial- og helsedepartementets budsjett. Departementene, med unntak av Sosial- og helsedepartementet, har samlet en reell reduksjon i bruken av øremerkede tilskudd i perioden fra 1992 til 1998. I forhold til 1986 har imidlertid også disse departementene hatt en samlet vekst i bruken av øremerkede tilskudd.

Det har ikke vært noen økning i antall tilskuddsordninger i perioden etter 1986. Den beløpsmessige veksten skyldes i hovedsak noen få store tilskuddsordninger. Det betyr at staten i styringen av kommunalforvaltningen bruker et fåtall store tilskuddsordninger og mange små tilskudd. Dette illustreres tydelig ved at de 20 største tilskuddene utgjør 90 prosent av samlet øremerket beløp mens de 50 minste tilskuddene utgjør bare to prosent.

Grunnlaget for undersøkelsen har vært et utvalg på åtte tilskuddsordninger. Undersøkelsen viser at en innføring eller en opptrapping av disse tilskuddsordningene som en hovedregel har virkning på tjeneste-

tilbudet. Virkningen av noen tilskuddstyper er imidlertid usikker. For tre av tilskuddsordningene er det ikke dokumentert noen virkning på aktiviteten som er øremerket.¹

Det skilles mellom to hovedtyper øremerkede tilskudd, prisvridende tilskudd og prisnøytrale tilskudd. De prisvridende tilskuddene fører til at kommunenes enhetskostnader ved å tilby en tjeneste reduseres. Prisvridende tilskudd påvirker derfor både relative priser mellom tjenester og budsjettrammen for kommunene. Prisnøytrale tilskudd vil bare endre budsjettrammen og innebære en begrensning på bruken av midlene.

Undersøkelsen viser at prisvridende driftstilskudd har virkning på aktivitetsnivået i det samme året som tilskuddssatsen blir endret. Alle de tre ordningene som inngår i undersøkelsen, har positiv virkning på aktivitetsnivået.²

En mulig forklaring på at prisvridende tilskudd har virkning på aktivitetsnivået, kan være at kostnadene ved å produsere tjenestene blir lavere for kommunene slik at de grunnleggende kostnadsforholdene mellom sektorene blir endret. En annen mulig forklaring er at disse tilskuddene har innebygget en relativ enkel kontrollmekanisme ved at kommunene må rapportere aktivitetsnivået for å få tilskudd.

Virkningen av prisnøytrale tilskudd er mer usikker. For ett av tilskuddene (tilskudd til omsorgstjenester) er det ikke observert noen virkning på aktivitetsnivået. Hos de to andre prisnøytrale tilskuddsordningene (tilskudd til psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester) er det dessuten observert store lekkasjer til andre områder innenfor kommunal sektor.

En mulig forklaring på lekkasjene til andre områder kan være at prisnøytrale tilskudd ikke påvirker kommunenes kostnader ved å produsere en tjeneste, men bare dens totale inntekter. Videre er det ikke en klar kobling mellom tildelingskriterier og utførelse av aktivitetene som tilskuddet er forutsatt å dekke. Selv om det medfører en forpliktelse til å bruke de økte overføringene i sin helhet på det øremerkede området, kan det være vanskelig å kontrollere at

¹ Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, tilskudd til omsorgstjenester og tilskudd til nitrogenrensing.

² Tilskudd til barnehager, tilskudd til musikkskoler og tilskudd til skolefritidsordninger

kommunene ikke reduserer sitt forbruk av egne midler (rammetilskudd og skatteinntekter) til formålet. De store lekkasjene for de prisnøytrale tilskuddene illustrerer behovet for å utarbeide presise oppfølgingskriterier slik at man kan etterprøve om den tilskotede virkningen nås.

Undersøkelsen viser at virkningene av øremerkede tilskudd i de fleste tilfellene avtar over tid. Tilskuddsordningene har derfor normalt sterkest virkning på aktivitetsnivået i den første utbyggingsfasen.³ Dette understreker behovet for at departementene i større grad bør foreta en løpende (årlig) gjennomgang av tilskuddsordningene med henblikk på om ordningen skal opphøre eller innlemmes i inntektssystemet. Det bør i denne forbindelse også vurderes om utformingen av tilskuddsordningene er hensiktsmessig.

Undersøkelsen viser at prisvridende tilskudd har sterkest virkning på aktivitetsnivået i de mest velstående kommunene, mens prisnøytrale tilskudd derimot virker best i fattige kommuner. Årsaken antas å være at de mest velstående kommunene har større mulighet til å benytte seg av tilskuddsordninger som krever at de må bidra med midler fra de frie inntektene (rammetilskuddet og skatteinntekter) enn mindre velstående kommuner. En mulig forklaring på at prisnøytrale tilskudd virker best i fattige kommuner, er at disse har hatt et sterkere behov enn de rike kommunene for å prioritere tilskuddsområdene fordi de hadde et dårligere tjenestetilbud da tilskuddsordningene ble etablert.

Prisvridende tilskudd synes å øke inntektsforskjellene mellom kommunene. Kommuner med god økonomi mottar i gjennomsnitt mer i prisvridende tilskudd pr innbygger enn mindre velstående kommuner. For de prisnøytrale tilskuddene har kommunenes økonomi mindre betydning for hvor mye de mottar av tilskuddsmidler.

Selv om kommunene generelt er negative til sterk statlig styring, er ikke bildet fullt så entydig og negativt når de skal gi konkrete eksempler på utilsiktede virkninger av øremerkede tilskudd. Det blir blant annet pekt på at det i mange tilfeller er samsvar mellom lokale og statlige prioriteringer. Men tidspunktet vil ikke alltid passe med den enkelte kommunes behov når de for eksempel allerede har prioritert det aktuelle formålet. På den annen side kan øremerkede tilskudd være med på å sette i fokus og

høyne den kommunale bevisstheten om svake grupper.

Departementene har utarbeidet målsettinger for de fleste tilskuddsordningene. For et flertall av ordningene gis Stortinget likevel ikke informasjon om resultatene i henhold til fastsatte oppfølgingskriterier. En årsak er at det for mange av tilskuddsordningene ikke er utarbeidet oppfølgingskriterier. Dette innebærer økt risiko for at virkningene av tilskuddsordningene ikke blir som forutsatt.

Undersøkelsen viser at det er en utstrakt rapportering av økonomisk informasjon fra kommunene. Departementene krever rapportering av økonomisk informasjon for et flertall av tilskuddsordningene (48 av 83) hvor de funksjonelle kravene til økonomireglementet ikke stiller eksplisitte krav om dette. Ifølge økonomireglementet vil det normalt være andre opplysninger enn økonomisk informasjon som er sentralt i oppfølgingen av disse tilskuddstypene.

I undersøkelsen stilles det spørsmål om KO-STRÅ (det framtidige informasjonssystemet for styring og rapportering av kommunal økonomi og tjenesteproduksjon) vil kunne ivareta departementenes behov for resultatinformasjon fullt ut i forbindelse med øremerkede tilskudd. Det synes å være behov for en nærmere gjennomgang av opplegget for rapportering av økonomisk informasjon fra kommunalforvaltningen til staten ved bruk av øremerkede tilskudd. Ved i større grad å utarbeide oppfølgingskriterier, antas det at det for mange tilskuddsordninger vil være mulig med en mer resultatorientert rapportering som vil redusere behovet for økonomisk informasjon/regnskapsdata.

Undersøkelsen viser at de administrative kostnadene på kommunalt og statlig regionalt nivå varierer mellom ulike typer tilskuddsordninger. Varigheten til en ordning synes også å ha betydning, mens det synes å være liten sammenheng mellom tilskuddets størrelse og administrativ belastning. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om kontrollomfanget ved mange av de små tilskuddsordningene, som utgjør flertallet, er hensiktsmessig. Økonomireglementet understreker at kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir. Det kan stilles spørsmål om departementene i tilstrekkelig grad tar hensyn til de administrative konsekvensene for kommunene ved utformingen av tilskuddene.

³ Tilskudd til barnehager har hatt sterkest virkning på aktiviteten i andre periode.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Med øremerkede tilskudd menes alle statlige overføringer til kommuner og fylkeskommuner bortsett fra rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Øremerkede tilskudd er tilskudd som skal benyttes til bestemte formål i kommuner og fylkeskommuner. Hovedhensikten med å opprette øremerkede tilskudd er at kommuner og fylkeskommuner skal produsere mer av de tjenestene som omfattes av slike tilskudd, enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring.⁴

Fordelingen og overføringen av økonomiske ressurser fra staten til kommunesektoren ble reformert i 1986 med overgang til større grad av rammefinansiering, med dertil avvikling av en rekke øremerkede tilskudd. Ulempene med det gamle systemet var blant annet uoversiktighet, uheldige (samfunnsøkonomiske) tilpasninger fra kommunenes side og tendenser til sektorisering. Det nye systemet skulle gi kommunene større handlefrihet med bedre tilpassning mellom oppgaveløsninger og lokale forhold, legge til rette for mer effektiv planlegging og styring i kommunene og bidra til en rasjonaliseringsgevinst både på lokalt og sentralt hold.⁵

I perioden 1990–1998 har det skjedd en økning i andelen øremerkede tilskudd av de totale statlige overføringene til kommunesektoren fra 17 til 40 prosent.⁶ I 1998 utgjorde de øremerkede tilskuddene ca 30 mrd kroner.⁷

Det skilles mellom to hovedtyper øremerkede tilskudd, *prisvridende tilskudd* og *prisnøytrale tilskudd*. De prisvridende tilskuddene fører til at kommunenes enhetskostnader ved å tilby en tjeneste reduseres. Dette skjer ved at staten enten gir et enhets-tilskudd til en bestemt tjeneste, for eksempel et gitt beløp pr barn i barnehager, eller finansierer en viss andel av den enkelte kommunes utgifter til denne tjenesten. Prisnøytrale tilskudd innebærer at staten overfører et bestemt beløp til hver kommune, beregnet etter skjønn, eller at tilskuddet fordeles etter objektive kriterier, for eksempel antall eldre over 67 år. Prisvridende tilskudd påvirker både relative priser mellom tjenester og budsjettrammen for kommu-

nene. Prisnøytrale tilskudd vil bare endre budsjettrammen og innebære en begrensning på bruken av midlene. Ut fra økonomisk teori skulle en da vente at prisvridende tilskudd har størst virkning i forhold til kommunenes prioriteringer.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å belyse bruken av øremerkede tilskudd som et statlig virkemiddel i styringen av kommunesektoren, og å undersøke i hvilken grad staten oppnår de ønskede virkninger på kommunenes prioriteringer. Samtidig er det lagt vekt på å få fram eventuelle utilsiktede virkninger et slikt styringsvirkemiddel har overfor kommunesektoren.

Riksrevisjonen har arbeidet ut fra følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan er bruken og utformingen av øremerkede tilskudd?
 - Beskrive bruken av øremerkede tilskudd over tid, både totalt og departementsvis.
 - I hvilke tilfeller blir øremerkede tilskudd opprettet?
 - Når ble dagens ordninger etablert?
 - Hvordan fordeler tilskuddene seg på tilskuddstyper?
 - Hvordan fordeler tilskuddene seg mellom kommunene?
 - I hvilken grad er kravene til forvaltningsmessig oppfølging ivaretatt?
- 2 Hvilke virkninger har øremerkede tilskudd?
 - Hvilke virkninger har tilskuddssatsene av ulike typer øremerkede tilskudd på aktivitetsnivået i kommunene?
 - Endres virkningene over tid? Er det forskjell på virkningene de første årene etter etablering og virkningene på lengre sikt?
 - Vil kommuner med god økonomi i større grad nyttiggjøre seg de øremerkede tilskuddene enn mindre velstående kommuner?
 - Er det knyttet store kostnader til administrasjon av øremerkede tilskudd?
 - Har bruken av øremerkede tilskudd utilsiktede virkninger på kommunalt nivå?

Virkningene av øremerkede tilskudd er belyst ved et utvalg på åtte tilskuddsordninger. Disse ordningene omfatter ikke tilskudd til fylkeskommunene. Det vises til kapittel 2.3 for nærmere redegjørelse for hvilke avgrensninger som er foretatt i undersøkelsen.

⁴ St prp nr 60 (1997–1998) Om kommuneøkonomien 1999 m.v.

⁵ St meld nr 26 (1983–84) Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene

⁶ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mars 1999

⁷ SIII 1998. I tillegg kommer andre tilskudd til arbeidsmarkeds-tiltak i kommunesektoren som ikke står på 60-poster. Tilskudd til arbeidsmarkeds-tiltak summerer seg til ca 1,588 mrd kroner i 1998.

2 Metodisk tilnærming

Undersøkelsen bygger på både kvalitative og kvantitative data.

2.1 KVANTITATIVE DATA

I undersøkelsen er det benyttet flere typer kvantitative data for å belyse problemstillingene.

Spørreundersøkelse til departementene

En spørreundersøkelse ble benyttet for å skaffe en oversikt over ulike typer tilskuddsordninger og prosessen omkring etableringen og oppfølgingen av øremerkede tilskudd.

Spørreskjemaet ble sendt til alle departementene som hadde bevilgninger på post 60–69 ifølge St prp nr 1 (1997–98). Dette gjaldt følgende departementer: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), Kulturdepartementet (KD), Justisdepartementet (JD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Sosial- og helsedepartementet (SHD), Barne- og familiedepartementet (BFD), Fiskeridepartementet (FID), Samferdselsdepartementet (SD) og Miljøverndepartementet (MD). Departementene ble bedt om å fylle ut ett skjema for hver tilskuddsordning. Hvis en bevilgning under en tilskuddspost omfattet flere tilskudd med varierende formål og oppfølgingskriterier, skulle departementet selv vurdere om disse skulle defineres som én eller flere tilskuddsordninger. Der det er flere tilskuddsordninger under samme post, skulle det fylles ut flere skjemaer.

Statistisk analyse gjennomført av ECON Senter for økonomisk analyse

På oppdrag fra Riksrevisjonen har ECON Senter for økonomisk analyse foretatt en analyse av hvordan åtte utvalgte tilskuddsordninger påvirker aktivitetsnivået innenfor sektoren eller aktivitetsområdet. Analysemodellen som benyttes, er basert på en økonomisk forklaringsmodell der kommunene i sine valg både vil ta hensyn til kommunens egenart og kostnadene ved produksjonen av tjenestene, samt at de på noe sikt vil måtte opprettholde budsjettbalansen. Fordi det også er andre faktorer enn tilskuddssatsene som påvirker aktivitetsnivået i kommunene, er det korrigert for andre forklaringsvariabler som befolkningsstørrelse og alderssammensetning, størrelsen på kommunenes inntekter og politisk sammensetning. I tillegg er det korrigert for eventuelle andre faktorer som kan gi utslag for enkelte år, som for ek-

sempel lovmessige endringer, relaterte reformer og økonomisk vekst.

Det er i analysen benyttet data fra alle kommunene i landet, med unntak av Oslo,⁸ og for hvert år i en tidsrekke. Tidsrekkene er for de eldste tilskuddsordningene fra 1985 til 1997. For de yngre ordningene er oppstartsåret det første året i rekken. Tidsaspektet (om virkningene endrer seg over tid) og fordelingsvirkningene (forskjellig virkning i rike og fattige kommuner) er foretatt ved ulike inndelinger av data-materialet. For å belyse tidsaspektet er hver av tidsrekkene delt inn i to like lange perioder, og det er gjennomført separate analyser for hver av dem. En tilsvarende framgangsmåte er benyttet for å vurdere virkningene av de øremerkede tilskuddene i fattige og rike kommuner.

Gjennomsnittlige fordelingsvirkninger

ECONs analyse av fordelingsvirkninger er supplert med en undersøkelse av de gjennomsnittlige fordelingsvirkningene, det vil si hvilke typer kommuner (fattige eller rike) som mottar mest øremerkede tilskudd. På grunnlag av kommuneregnskapene for 1996 er det sett nærmere på hvordan øremerkede tilskudd fordeler seg mellom kommunene. Bevilgninger for spesifikke øremerkede tilskudd er innhentet fra fagdepartementene. Begrepet «korrigert inntekt» er benyttet for å gruppere kommunene etter deres økonomiske evne. Korrigerte inntekter⁹ er et anslag på hvor mye av de frie inntektene kommunene har igjen etter at de viktigste tjenesteområdene er finansiert. Korrigert inntekt tar således hensyn til at kommunene har ulike kostnader ved å tilby tjenestene.

2.2 KVALITATIVE DATA

De kvalitative dataene er benyttet til å belyse utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd og problemstillingene vedrørende administrasjonskostnader og utilsiktede virkninger i kommunene.

⁸ Oslo er utelatt på grunn av den særegne rollen som både kommune og fylkeskommune.

⁹ Ved beregning av korrigerte inntekter korrigeres kommunenes frie inntekter for ulikheter i utgiftsbehov. Det er tatt utgangspunkt i nivået for frie inntekter, og vektet dette nivået med en kostnadsindeks. Kostnadsnøklene i inntektssystemet er valgt som kostnadsindeks. Kommuner med lavt beregnet utgiftsbehov vil etter vektning få justert opp nivået på de frie inntektene. For kommuner med et relativt høyt utgiftsbehov vil nivået på de frie inntektene justeres ned.

Dokumentstudier

Det er foretatt en omfattende dokumentstudie av Stortingets behandling av alle relevante stortingsdokumenter. Dette gjelder blant annet de årlige kommuneøkonomiproposisjonene, som belyser bruken av øremerkede tilskudd fra perioden før innføringen av nytt inntektssystem i 1986 og fram til 1998. Utvalgte rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi og NOU'er som er relevante for problemstillingene i den aktuelle perioden, er også studert. I tillegg er reglement, rundskriv, forskningsrapporter mv på området gjennomgått.¹⁰ Med bakgrunn i de årlige budsjettproposisjonene fra 1986 til 1998 er det foretatt en sammenstilling av alle øremerkede tilskudd i denne perioden.

Casestudie

Det er foretatt casestudier i seks kommuner i tre fylker. Formålet har vært å belyse eventuelle utilsiktede virkninger på kommunalt og statlig regionalt nivå av øremerkede tilskudd. I tillegg skulle denne studien belyse kommunalt og statlig regionalt nivå administrasjonskostnader i tilknytning til øremerkede tilskudd. Dette er gjort ved å kartlegge arbeidsoppgaver og eventuelle problemer som kommunene og statlig regionalt nivå har ved at tilskuddet er øremerket.

Det er gjennomført intervjuer med rådmenn og sektorsjefer for henholdsvis helse- og sosialsektoren og undervisnings- og oppvekstsektoren i kommunene. I tillegg er det foretatt intervjuer med fylkesmannens helse- og sosialavdeling og statens utdanningskontor på regionalt nivå. Det er gjennomført i alt 24

intervjuer hos Fylkesmann og Statens utdanningskontor i Buskerud, Aust-Agder og Nord-Trøndelag og i kommunene Drammen, Hurum, Arendal, Lillesand, Meråker og Stjørdal. Geografisk spredning, innbyggertall, størrelsen på øremerkede tilskudd¹¹ og kommunenes korrigerte inntekt¹² er benyttet som utvalgsriterier.

Et argument for casestudier er at en ønsker å få fram det genuine ved enkeltenheter.¹³ Gjennom intervjuene får en fram informantenes egen beskrivelse og fortolkning av hvilke konsekvenser øremerkede tilskudd har. Dette innebærer at sektorsjefer kan ha en annen fortolkning av virkeligheten enn rådmenn siden deres ståsted er forskjellig. Intervjuer vil i denne sammenheng gi andre opplysninger og en bedre forståelse av feltet enn spørreskjemaer, blant annet ved at de får fram samhandlingsprosesser mellom kommune og stat.

2.3 AVGRENSNINGER

Det har vært behov for å foreta enkelte avgrensninger. Undersøkelsen vedrørende virkninger av øremerkede tilskudd omfatter kun øremerkede tilskudd til kommunene, og ikke tilskudd til fylkeskommunene. Det er heller ikke sett på utilsiktede virkninger av øremerkede tilskudd på sentralt statlig nivå.

Grunnlaget for undersøkelsen av virkninger av øremerkede tilskudd har vært et utvalg på åtte øremerkede tilskuddsordninger. I valg av tilskuddsordninger ble det lagt vekt på å få med tilskuddsordninger innenfor flere vesentlige sektorer og spredning når det gjelder type tilskudd. De utvalgte tilskuddene er blant de største øremerkede tilskuddene.

Følgende ordninger er valgt ut:

Departement	Kapittel	Post	Navn
KUF	221	63	Tilskudd til skolefritidsordninger
KUF	221	67	Tilskudd til kommunale musikk- og kulturskoler
KRD	586	62	Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser
SHD	670	61	Tilskudd til omsorgstjenester
SHD	675	60	Lønntilskudd til omsorgstjenester i kommunene
SHD	743	62	Tilskudd til psykiatri i kommuner
BFD	856	60	Driftstilskudd til barnehager
MD	1441	63	Tilskudd til kommunale avløpstiltak

– Tilskudd til kommunale musikk- og kulturskoler utgjør mindre enn 100 mill kroner. Driftstilskudd til barnehager utgjør nærmere 4,3 mrd kroner. De andre tilskuddene ligger på mellom 100 og 500 mill kroner.

Tilskudd til skolefritidsordninger, tilskudd til musikkskoler og tilskudd til barnehager er prisvri-

dende driftstilskudd med enhetssatser. Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser er et prisvridende investeringstilskudd med enhetssatser. Tilskudd til avløpsrensing er et prisvridende investeringstilskudd hvor staten finansierer en viss andel av kommunenes utgifter (prosenttilskudd).

Tilskudd til omsorgstjenester, tilskudd til psykiatri og lønntilskudd til omsorgstjenester er prisnøytrale driftstilskudd som fordeles etter objektive

¹⁰ Det vises til fullstendig litteraturliste i vedlegg 1

¹¹ St prp nr 50 (1993–94) Om kommuneøkonomien 1995 m.v.

¹² Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1997 (skatteinntekter, rammetilskudd, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter)

¹³ Yin, Robert K. Case study Research

kriterier. Sistnevnte ordning ble innlemmet i inntektssystemet i 1996, og er således det eneste tilskuddet i analysen som ikke videreføres utover analyseperioden.

ECONs undersøkelse belyser hvordan øremerkede tilskuddssatser virker på aktivitetsnivået i kommunene. Undersøkelsen gir imidlertid ikke svar på om staten kunne oppnå de samme kommunale prioriteringene med andre styringsvirkemidler enn øremerkede tilskudd.

Når det gjelder casestudien i kommunene og på regionalt statlig nivå, er undersøkelsen avgrenset til helse- og sosialsektoren og undervisningssektoren inkludert tilskudd til barnehager. Dette innebærer at det kun er sett på de tilskuddsordningene som retter seg mot disse sektorene:

- Tilskudd til skolefritidsordninger
- Tilskudd til kommunale musikk- og kulturskoler
- Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser¹⁴
- Tilskudd til omsorgstjenester
- Driftstilskudd til barnehager

Hensikten med denne avgrensningen var at dette ga mulighet for en grundigere og dypere studie i to kommunale sektorer. I intervjuene ble det fokusert på at informantene gjennom eksempler skulle supplere med andre tilskuddsordninger som kommunene benytter seg av. Dette førte til at en rekke tilskuddsordninger innenfor disse sektorene ble berørt, og har trolig gitt et ganske dekkende bilde av kommunale og statlig regionale administrative prosesser i tilknytning til de øremerkede tilskuddene innenfor disse to sektorene.

2.4 DATAENES GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET

Et spørsmålet som kan stilles, er om datainnsamlingen innholdsmessig har målt det den skal, det vil si om dataene er gyldige. Videre kan det stilles spørsmål om det kan forkomme målefeil under innsamling og bearbeiding av dataene. Dette vil si noe om datamaterialets pålitelighet.

I forhold til de kvalitative dataene som ble samlet inn gjennom intervjuene, må dataenes gyldighet vurderes ut fra informantenes svargiving. Det er alltid en fare for at informantene «overrapporterer», for eksempel ved å gi uttrykk for at de øremerkede tilskuddene er mer arbeidskrevende enn de egentlig er. Ved å stille så konkrete spørsmål som mulig, det vil si unngå holdningsspørsmål, og ved å be informante-

ne eksemplifisere, har de opplysningene som har kommet fram under intervjuene i kommunene på de ulike temane, vært nyanserte. Dette kan styrke dataenes gyldighet.

For å øke påliteligheten ble de fleste intervjuene gjennomført av to medarbeidere fra Riksrevisjonen.¹⁵ Disse har så diskutert de opplysningene som kom fram under intervjuene, samt det referatet som ble skrevet ut i etterkant. I tillegg ble referatene sendt tilbake til informantene med oppfordring om å komme med korrigeringer og eventuelle tilleggsopplysninger. En del av de faktaopplysningene som informantene ga, har også blitt kontrollert i forhold til andre kilder som for eksempel rundskriv. Dette til sammen skulle bidra til at målefeil er unngått.

I forhold til de kvantitative dataene som ble samlet inn i spørreundersøkelsen til departementene, må dataenes gyldighet vurderes ut fra hvordan spørsmålene har fungert. Enkelte av spørsmålsformuleringene har ikke fungert, for eksempel ved at respondene har misforstått spørsmålene. Disse spørsmålene har blitt utelatt i rapporten.

Dataenes pålitelighet er trolig høy. For det første ved at spørreskjemaet er fylt ut for de aller fleste tilskuddsordningene. En gjennomgang av alle tilskuddspostene viser at det kun er 10 poster som departementene ikke har fylt ut spørreskjema for. Dette betyr at det er samlet inn opplysninger om de aller fleste tilskuddsordningene. For det andre styrkes dataenes pålitelighet ved at det må antas at spørreskjemaene er besvart av én person med god kjennskap til området.

For å belyse dataenes gyldighet i forhold til den statistiske analysen gjennomført av ECON, er det sentralt hvordan virkningene av tilskuddsordningene måles. Analysen fanger for en del av ordningene ikke opp kvalitetsaspektet. Dette gjelder spesielt de prisvridende ordningene hvor antall plasser eller timer brukes som aktivitetsmåler. Dersom en kommune eksempelvis har valgt å prioritere barnehagesektoren ved å øke kvaliteten i tilbudet framfor kvantiteten, vil dette ikke fanges opp av analysen.

Dataene som brukes i ECONs analyse, er hentet fra flere kilder. Dette kan redusere dataenes pålitelighet ved at alle tidsrekkene ikke er konstruert etter de samme prinsippene og ikke er kvalitetssikret av en og samme instans. For enkelte av tilskuddsordningene er også kvaliteten på dataene noe svakere i første del av analyseperioden. Disse forholdene er likevel ikke av en slik karakter at de vil påvirke hovedfunnene i analysen.

Undersøkelsen viser at rundsumtilskudd er den hyppigst forekommende tilskuddstypen. Rundsumtilskudd er fastsatt etter en skjønsmessig vurdering av hva som er et rimelig bidrag fra statens side. Til-

¹⁴ Svært få av kommunene som ble intervjuet har gjennomført hele søknads- og rapporteringsprosessen i tilknytning til tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Intervjuene ga ikke tilstrekkelig informasjon om de kommunale administrative prosessene. Det er derfor valgt å utelate denne tilskuddsordningen ved framstillingen av de administrative kostnadene.

¹⁵ Bortsett fra tre intervjuer som på grunn av sammenfall i tid måtte gjennomføres separat samt ett intervju som ble gjennomført som telefonintervju.

skuddsordningene som inngår i ECONs analyse, omfatter ikke denne tilskuddstypen. Dette veies til en viss grad opp av at de tilskuddsordningene som er valgt, antas å være vesentlige for kommunal tjenesteyting.

Når det gjelder eventuelle gyldighetsproblemer knyttet til de dataene som brukes for å belyse hvilke kommuner som mottar øremerkede tilskudd, er det et forhold som bør nevnes. Begrepet "korrigert inntekt" brukes til å dele kommunene inn i grupper etter

økonomisk evne. Dette begrepet tar ikke hensyn til kommunenes gjeldsbelastning. I en del tilfeller kan derfor en kommune ha svak økonomi til tross for høy korrigert inntekt. Ved at kommunene kun deles inn i tre grupper, gir likevel begrepet et rimelig godt bilde av kommunenes økonomiske evne. At enkelte kommuner ut fra økonomisk evne i realiteten burde vært plassert i en annen gruppe, vil derfor i liten grad påvirke resultatene av undersøkelsen.

3 Revisjonskriterier

3.1 OVERORDNEDE POLITISKE INTENSJONER

3.1.1 Innledning

Statens styring må ses i forhold til verdiene ved det lokale selvstyret. Det er vanlig å knytte tre sentrale verdier til det kommunale selvstyret; frihet, demokrati og effektivitet. Nevnte verdier kan også oppfattes som begrunnelser for å ha kommuner, og for at oppgaver skal legges til det kommunale nivået.

Frihetsbegrepet har endret innhold over tid. Mens det tradisjonelt dreide seg om frihet fra noe (fra statsmakten og embetsmannsveldet), er det i nyere tid blitt mer et spørsmål om frihet til noe. Den kommunale autonomien kan oppfattes som et middel til å realisere lokalsamfunnets spesielle interesser og ivareta andre verdier, ikke minst innbyggernes deltakelse i å løse de lokale oppgavene.¹⁶ Ifølge NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, kan kommunenes frihet til å ordne sine egne anliggender aldri være uinnskrenket. Det grunnleggende trekket ved kommuneinstitusjonene er at de er flere ting på en gang; både politiske institusjoner med legitimitet i representative folkevalgte organer og forvaltningsorganer med rettslig legitimitet i delegert statsmyndighet.

Den andre verdien i det lokale selvstyret knytter seg til *demokrati og deltakelse*. Kommuner og fylkeskommuner er politiske institusjoner med folkevalgt styring som gir innbyggerne muligheter til politisk deltakelse på lokalt og regionalt nivå. Ifølge NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren, innebærer et sterkt kommunalt selvstyre en nær kobling mellom de som tar beslutningene, og de som berøres av dem. I tillegg vil beslutningstakerne lettere få tilgang på informasjon om forholdene i kommunene, og innbyggerne som berøres av beslutningene, vil kunne påvirke utfallet av dem. Dette kan antas å gi beslutningene økt legitimitet.

Den tredje verdien er *effektivitet*. Ifølge NOU 1997:8 understreker dette at det lokale selvstyret ikke bare er et mål i seg selv, men at det også kan bidra til å realisere andre samfunnsmessige mål. For det første er lokal handlefrihet en forutsetning for å kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale preferanser

og lokale kostnadsforhold. Dette er vanlig å betegne som ytre effektivitet, og angår forholdet mellom faktiske behov og produserte tjenester. For det andre kan lokaldemokratiet bidra til at tjenestene produseres så billig som mulig. Dette går på den indre effektiviteten, det vil si en optimal produksjon til lavest mulig pris. Tanken bak dette er at de som kjenner de lokale forholdene, også vil ha forutsetninger for å finne de minst kostnadskrevene løsningene.

Det settet av verdier ved det kommunale selvstyre som er nevnt ovenfor, vil kunne komme i konflikt med den likhets- og utjevningsverdien som preger de nasjonale målsettingene i en utviklet velferdsstat, og dermed behovet for overordnet statlig styring.¹⁷ Denne verdien går på at innbyggerne i forskjellige kommuner skal ha et likeverdig tilbud av offentlige goder.

3.1.2 Statlige styringsvirkemidler

I St meld nr 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane blir statlig styring definert som bruk av det settet av virkemidler som staten har, med sikte på å fremme vedtatte mål. De politiske vedtakene på statlig nivå vil som regel være knyttet så vel til valg av virkemidler som mål. I meldingen som Stortinget i store trekk har gitt sin tilslutning, er det lagt til grunn fem hovedmål for statlig styring:

- Behovet for en likeverdig fordeling mellom individ, samfunnsgrupper og mellom ulike geografiske områder
- Hensynet til nasjonaløkonomien
- Rettssikkerhet
- Hensynet til en samordnet og omstillingsorientert forvaltning
- Hensynet til en bærekraftig utvikling

I tillegg legger meldingen stor vekt på verdiene ved det kommunale selvstyret. Om dette uttaler kommunal- og miljøvernkomiteen i Innst S nr 156 (1992–93) at statens styring i praksis vil være en kombinasjon av ovenstående mål, som i seg selv kan være innbyrdes motstridende. Komiteen uttaler videre at disse målene må balanseres opp mot det

¹⁶ Kjellberg, F og Hansen, T: Det kommunale hamskifte. Gyldendal 1986

¹⁷ NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, s 73

kommunale selvstyret, som av departementet understrekes som en overordnet verdi.

Styringen kan ifølge St meld nr 23 (1992–93) rette seg både mot resultatene av den kommunale virksomheten, styring av ressursbruken inkludert bruk av fagpersonell og styring av kommunal organisering. Styringen kan være av generell karakter (rammestyring) eller mer spesifikk (detaljstyring). I St meld nr 23 (1992–93) skiller det mellom tre grupper av virkemidler staten kan bruke overfor kommunesektoren:

- Lovbasert styring (styring ved rettigheter, klage, kontroll, innsigelse osv)
- Økonomiske ordninger (skatter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd, gebyrer osv)
- Andre tiltak (planlegging, rettleiding og dialog, mål- og resultatstyring, forsøk, forskning, utdanningstiltak osv)

Øremerkede tilskudd er således ett av flere økonomisk virkemidler som staten kan bruke i styringen av kommunene. Kommunene finansierer sin virksomhet med skatteinntekter, statlige overføringer og gebyrer (brukerbetaling). De statlige overføringene til kommunene kan enten være rammetilskudd som kommunene i utgangspunktet kan disponere fritt, eller øremerkede tilskudd der det fra statens side blir stilt bestemte krav til disponeringen.

3.1.3 Øremerkede tilskudd

Forholdet mellom rammetilskudd og øremerkede tilskudd

Et av formålene med innføring av nytt inntektssystem i 1986 var å redusere antallet øremerkede tilskuddsordninger, og dermed dreie de statlige overføringene mot større andel rammefinansiering.

I Innst S nr 305 (1983–84) fra kommunal- og miljøvernkomiteen til St meld nr 26 (1983–84) Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene, sier komiteen seg enig i at de mange refusjons- og tilskuddsordningene mellom staten, fylkeskommunene og kommunene søkes avvirket. Videre uttaler komiteen at tilskuddsordninger kan være et hendig styringsmiddel for å stimulere kommunene til å prioritere en bestemt oppgave, men at gjennomgåelsen av tilskuddsordningene viser at det eksisterende lov- og regelverk i alminnelighet sikrer at nasjonale målsettinger blir ivarettatt på en tilfredsstillende måte. Det følger dessuten, ifølge komiteen, store ulemper med tilskuddsordningene. Komiteen mener derfor at de ikke bør brukes som styringsmiddel.

Kommunal- og miljøvernkomiteen uttaler i Innst S nr 156 (1992–93) til St meld nr 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane at kommunesektoren i framtiden i størst mulig grad bør få sine inntekter i form av frie inntekter. Samtidig blir det

fra et flertall i komiteen vist til at øremerkede tilskudd ikke først og fremst brukes for å oppnå fordelingsvirkninger kommunene imellom, men for å oppnå bestemte formål. Det pekes på at øremerkede tilskudd benyttes for at kommunene skal kunne gi tilbud de ellers ikke ville ha gitt. Flertallet mener derfor at det ikke er tjenlig å binde seg til et fast forhold mellom øremerkede tilskudd og rammeoverføringer. Dette må vurderes konkret i forhold til de spesifikke formålene som prioriteres til enhver tid. De øremerkede tilskuddenes relative omfang og betydning kan derfor variere over tid.

Intensjonen om at flest mulig av overføringene til kommunene bør inngå i inntektssystemet, og at antallet øremerkede ordninger bør begrenses, har gjentatte ganger blitt framhevet i forbindelse med komiteinnstillingene til de årlige kommuneøkonomiproposisjonene.¹⁸ I Innst S nr 286 (1995–96) til St prp nr 55 (1995–96) Om kommuneøkonomien 1997 mv viser kommunalkomiteen til at en videreutvikling av lokaldemokratiet må innebære at kommunenes andel av de frie inntektene må være størst mulig. Videre bemerkes det at det er kommuner med god økonomi som har hatt best anledning til å benytte seg av øremerkede tilskudd. Etter komiteens mening har dermed skjevfordelingen mellom kommunene blitt forsterket ut fra deres økonomiske evne til å benytte seg av tilskuddene. I Innst S nr 250 (1997–98) til St prp nr 60 (1997–98) Om kommuneøkonomien 1999 mv peker kommunalkomiteen på at rammefinansiering (skatt og rammetilskudd) skal være det bærende prinsippet for finansiering av kommunesektoren.

Etablering av tilskuddsordninger

Ifølge Ot prp nr 48 (1984–85) Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene holdes investeringstilskudd, tilskudd til forsøks- og utviklingsoppgaver og tilskudd til utgifter som bare påløper i et mindre antall kommuner, utenfor inntektssystemet. I Innst O nr 70 (1984–85) fra kommunal- og miljøvernkomiteen uttales det at det bør arbeides videre med å komme fram til et forenklet system også for investeringstilskudd. Opprettelse av eventuelle nye formålsbestemte overføringsordninger vil etter komiteens mening ikke være i samsvar med reformens intensjoner. Nye ordninger bør begrenses til forsøks- og utviklingsoppgaver, og oppgaver som bare skal løses i enkelte kommuner.

I St meld nr 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane, blir det pekt på følgende forhold som kan begrunne opprettelsen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren:

¹⁸ Innst S nr 314 (1987–88), Innst S nr 296 (1988–89), Innst S nr 249 (1989–90), Innst S nr 214 (1990–91), Innst S nr 286 (1995–96) og Innst S nr 250 (1997–98)

- Når det er et nasjonalt ønske med lokal utbygging av tjenester som står svakt, men ikke har definerte krav til utbyggingstakten
- Som betaling for tjenester som ikke skal utføres i alle deler av landet
- Ved utprøving og forsøk
- Når et tiltak har klare positive ringvirkninger for andre kommuner eller andre instanser
- Når kommuner og private utfører de samme tjenestene, og staten subsidierer den private virksomheten

Videre blir det i St meld nr 23 (1992–93) uttalt at prisvridende øremerkede tilskudd må avgrenses, men at slike tilskudd vil være aktuelle virkemidler i visse tilfeller. Samtidig blir det fra departementets side presisert at økte eller nye prisvridende tilskudd vil kreve kommunal egenandel, dersom tilskuddet ikke er lagt opp til statlig fullfinansiering. Ved forarbeidet og presentasjonene av det årlige kommuneopplegget bør det derfor legges vekt på å få fram krav til egenandeler. Det ble fra departementets side også framholdt at dersom det blir etablert en (tung) nyordning, skal det allerede i utgangspunktet klargjøres hva som skjer når ordningen opphører, det vil si om midlene skal videreføres i inntektssystemet eller ikke videreføres. Tempoplan for dette er også ønskelig.

I kommuneøkonomiproposisjonen for 1997, jf St prp nr 55 (1995–96), uttales det at prisnøytrale øremerkede tilskudd som fordeles etter objektive kriterier, generelt har visse fellestrekk med rammetilskuddene ved at de ikke i seg selv påvirker kommunale ressursbeslutninger. I den grad øremerkede tilskudd ikke er prisvridende, kreves det derfor en begrunnelse for hvorfor tilskuddsbeløpet ikke like gjerne kunne fordeles gjennom rammetilskuddet. I kommuneøkonomiproposisjonen for 1999, jf St prp nr 60 (1997–98), blir det igjen presisert at øremerkede tilskudd krever en særskilt begrunnelse i tråd med de prinsippene som er nedfelt i St meld nr 23 (1992–93).

Innlemming av tilskuddsordninger i inntektssystemet

I Innst S nr 214 (1990–91) til kommuneøkonomiproposisjonen for 1992, jf St prp nr 87 (1990–91), uttaler et flertall i kommunal- og miljøvernkomiteen at de er enig med Regjeringen i at det bør foretas en kritisk gjennomgang av øremerkede ordninger hvert år.

I Innst S nr 250 (1997–98) til kommuneøkonomiproposisjonen for 1999, jf St prp nr 60 (1997–98), uttaler kommunalkomiteen at den ser det som viktig at bruken av øremerking blir løpende vurdert. Komiteen er videre enig i Regjeringens bebudede generelle gjennomgang av de øremerkede tilskuddene, med sikte på å overføre flere til rammetilskuddet. Samti-

dig blir det fra komiteens side understreket at kravet om rapportering må forenkles når øremerking benyttes.

3.2 REGLEMENT

Når staten bestemmer seg for å benytte øremerkede tilskudd som styringsvirkemiddel overfor kommunene, er det visse formkrav som stilles når det gjelder opprettelse, eventuelt senere innlemming i inntektssystemet og resultat- og regnskapsrapportering. Disse kravene er nedfelt i

- bevilgningsreglementet
- reglement for økonomiforvaltningen i departementene av 9. oktober 1970
- økonomireglement for staten (R-0564) av 26. januar 1996 som trådte i kraft fra 10. januar 1997 (i henhold til rundskriv R-7/97)
- funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten del III, fastsatt 24. oktober 1996
- utredningsinstruksen av 1. januar 1995 (tidligere regelverksinstruksen av 30. august 1985)

3.2.1 Etablering og innlemming av tilskuddsordningen

I funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten pkt 12–2 anføres det at når fagdepartementet, Kommunaldepartementet og Finansdepartementet drøfter opprettning av en ny øremerket tilskuddsordning, er forutsetningen at det skal være klarlagt om ordningen er tidsbegrenset eller langvarig, hvis det ikke gjelder et engangstilskudd. Om saksbehandlingen for øvrig før et forslag om ny øremerket tilskuddsordning eventuelt innarbeides i regjeringens budsjettforlag, henvises det til utredningsinstruksen og årlige budsjettskriv.

Ifølge utredningsinstruksen pkt 2.1 skal fagdepartementet redegjøre for de økonomiske og administrative konsekvensene av nye tiltak som iverksettes. Konsekvensutredningen skal inneholde en vurdering av konsekvensene for statens sentrale og lokale forvaltning, fylkeskommunene og kommunene. Utredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens betydning og arten av de antatte virkningene.

3.2.2 Resultatoppfølging

I bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 er det nedfelt krav om at det skal formuleres resultatkrav og foretas resultatrapportering. Videre må tildelingsinstansen foreta oppfølging og kontroll tilpasset den enkelte tilskuddsordningen, jf bevilgningsreglementet § 17. I henhold til reglementet for økonomiforvaltningen i departementene av 9. oktober 1970 § 4 skal departementet føre kontroll med at bevilgninger blir brukt formålstjenlig og økonomisk og i samsvar med bevilgningsreglementet og forutsetningene i storingsvedtakene.

I nytt økonomireglement for staten (R-0564) av 26. januar 1996 er det i § 3.2 anført at for tilskuddsbevilgninger har departementet spesiell plikt til å formulere målsettinger, påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapporter om resultatene i henhold til disse kriteriene. Rapporter til Stortinget om oppnådde resultater av tilskuddsbevilgninger gis i vedkommende departements budsjettproposisjon, jf §12.2.

Generelt må kontrolltiltakene avpasses etter behovet for kontroll, kontrollmulighetene og kostnadene ved kontrollen. I kommentarene til reglementets hovedregel § 3 er det anført:

«Arbeidet med rapportering og kontroll må ha et rimelig omfang i forhold til den nytte det gir. For å markere dette er det i §3.1, første ledd brukt uttrykket «på en hensiktsmessig måte» om de årlige rapporter, og i annet ledd uttrykket «formålstjenlig», for å påpeke at kontrolltiltak vil kreve ressurser og at kontrollvirksomheten må dimensjoneres ut fra kostnads-/nyttevurderinger.»

I det etterfølgende henvises det til funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten del III.

Ifølge pkt 12–4.2 må Stortinget for enhver tilskuddsordning i fagproposisjonen gjøres kjent med hvilke oppfølgingskriterier som vil bli lagt til grunn for resultatrapporteringen fra kommuner og fylkeskommuner. Oppfølgingskriteriene må utformes så entydig som mulig, avhengig av forutsetningene i tilskuddsordningen. Ved utarbeidelse av krav til rapportering må det tas hensyn til de praktiske mulighetene som tilskuddsmottaker har til å framskaffe informasjon, blant annet hvilke statistiske opplysninger som normalt utarbeides. Det må vurderes om resultatrapportene skal omfatte resultatet av den samlede innsatsen på vedkommende felt, fordi størrelsen på statens andel av de samlede utgiftene kan være et selvstendig poeng som Stortinget ønsker å være orientert om. Rapporteringen fra kommunene kan erstattes/suppleres med informasjon fra andre offentlige registre hvis det gir tilfredsstillende informasjon. Videre resultatrapportering til Stortinget i fagproposisjonen må konsentreres om å gi informasjon av overordnet karakter for å belyse helheten ved resultatet av tilskuddsordningen.

Ifølge pkt 12–5.3 skal fagdepartementene med mellomrom evaluere tilskuddsordningen. For grupper av ordninger med sammenfallende målsettinger, kan evalueringen foretas samlet for ordningene. Hyppigheten av evalueringene vil variere med hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, hvor stor offentlig interesse den har, om de årlige rapportene gir grunn til å anta at faktiske forhold har forandret seg osv. Jo mindre presist det er mulig å beskrive resultatene, jo viktigere er det med mer omfattende evalueringer.

3.2.3 Økonomisk rapportering

Funksjonelle krav til økonomireglementet skiller mellom fire typer tilskudd: rundsumtilskudd, enhets-tilskudd, prosenttilskudd og tilskudd som fordeles etter objektive kriterier. Sammenhengen mellom målsetting, oppfølgingskriterier, rapport- og kontrollsystem varierer med utformingen av tilskuddsordningen, jf pkt 12–2.

Tilskudd kan fastsettes som et *rundsumtilskudd* til kommunene, fastsatt etter en skjønnsmessig vurdering av hva som er et rimelig bidrag fra statens side. Da kan endelig oppgjør utbetales når det foreligger rapport om at tiltaket er tilfredsstillende gjennomført, uten at det er avgjørende hva mottakeres utgifter har vært. Kontrollen vil da være begrenset til å se til at oppgaven er utført i overensstemmelse med betingelsene, jf pkt 11–2.1.

Videre kan tilskudd beregnes som produkt av *enhetspriser*, basert på anslag for gjennomsnittlig utgiftsnivå, multiplisert med en gitt mengdefaktor, for eksempel antall pasienter. Da er det disse faktiske opplysningene som må kontrolleres i tillegg til rapporten om oppnådde resultater.

For både rundsum- og enhets-tilskudd kan det være behov for å følge opp at satsen som benyttes ved beregning av tilskuddet, er fornuftige og rimelige. Data fra kommunenes og fylkeskommunenes obligatoriske regnskapsrapporter bør benyttes så langt det er mulig. Når slike rapporter ikke kan brukes, foreslås det som et alternativ å innhente økonomisk informasjon blant en avgrenset gruppe av tilskuddsmottakere, jf pkt 12–4.3.2.

Tilskudd kan også fordeles mellom kommunene etter *objektive kriterier*, for eksempel antall personer som omfattes av tilskuddsordningen, uten at beløpet er direkte knyttet opp mot utførelse av enkelttiltak eller målbare utgifter. Kontrollen vil da være knyttet til fordelingskriteriene og til å se til at formålet med ordningen er oppnådd og vilkårene er overholdt, jf pkt 11–2.1.

Prosenttilskudd dekker en fastsatt andel av enten budsjetterte eller regnskapsførte utgifter. Når prosenttilskudd benyttes, skal nøyaktig avregning foretas på grunnlag av rapportering fra mottakeren. For tilskudd basert på budsjett brukes regnskapstall for å kontrollere at utgiftene ikke har vært lavere enn budsjett. For tilskudd som består i hel eller delvis dekning av regnskapsførte utgifter, kan det være nødvendig at det sendes inn mer spesifiserte regnskapsoppstillinger før sluttbetaling foretas, jf pkt 12–4.3.1.

Kravene om rapportering av *regnskapsførte* utgifter til ansvarlig departement eller regionale statlige myndigheter bør være tilpasset de normale regnskaps- og rapporteringsrutinene til kommunene og fylkeskommunene og i minst mulig grad inneholde faktorer som baseres på anslag over fordeling av utgifter eller andre skjønnsmessige vurderinger. Det

bør unngås at administrasjonen i kommunene må sette sammen separate regnskap eller spesialrapporter. Dette er arbeidskrevende, og kvaliteten på informasjonen kan bli mindre god siden den vil måtte basere seg på skjønnsmessige vurderinger, jf pkt 12–2.

En tilskuddsordning med refusjon etter regnskapsførte utgifter medfører at mottaker må dokumentere ved bilag/regnskap de midler som faktisk er brukt. Tilskuddsforvalter må kontrollere mottatt dokumentasjon og at utgiftene kan godkjennes som relevante for formålet, foruten den vanlige resultatkontrollen. Slik regnskapskontroll er ressurskrevende, og denne type tilskuddsordning bør velges bare i spesielle tilfelle, jf pkt 11–2.2.

3.3 VIRKNINGER AV ØREMERKEDE TILSKUDD

3.3.1 Antatte virkninger på aktivitetsnivået

Dette kapitlet drøfter, med bakgrunn i generell økonomisk teori og en tidligere undersøkelse,¹⁹ noen hypoteser om hvordan ulike typer tilskudd virker på aktivitetsnivået.

De prisvridende tilskuddene kjennetegnes av at de endrer kostnadsforholdene knyttet til utførelsen av tjenesten. Disse tilskuddene påvirker både relative priser mellom tjenester og kommunenes samlede inntekter. Prisnøytrale tilskudd vil i motsetning til prisvridende tilskudd kun øke kommunenes samlede inntekter. Det følger imidlertid en forpliktelse om at de økte overføringene i sin helhet skal brukes på det ønskede området. Virkningen av prisnøytrale tilskudd blir da i teorien et spørsmål om i hvor stor grad kommunene faktisk overholder forpliktelsen om at tilskuddet skal føre til nettoøkninger på området. Ved at det ikke er en klar kobling mellom tildelegningskriterier og utførelse av aktivitetene som tilskuddet er forutsatt å dekke, blir det likevel vanskelig å måle og kontrollere at midlene benyttes til det formålet som var forutsatt. Utvikling av presise oppfølgingskriterier kan redusere risikoen for «lekkasjer» til andre områder. Med lekkasjer menes at kommunene reduserer sitt forbruk av egne midler (skatteinntekter og rammetilskudd) til formålet.

Oppsummert vil en derfor ut fra generell økonomisk teori kunne forvente at prisvridende tilskudd i større grad har virkninger på kommunenes prioriteringer enn prisnøytrale tilskudd.

Et annet spørsmål er hvilken type prisvridende tilskudd som har sterkest virkning på kommunenes prioriteringer, prosent- eller enhetstilskudd. Som Rongen (1995) påpeker, er det viktige incentivmessige aspekter som tilsier at enhetstilskudd er det mest effektive virkemiddelet. Med et prosenttil-

skudd vil kommuner som har en liten effektiv tjenesteproduksjon motta mer i tilskudd fra staten enn kommuner med en mer effektiv produksjon, mens enhetstilskudd derimot i større grad vil oppmuntre kommunene til effektiv produksjon. Dersom tjenesten er av en slik art at det er naturlig og mulig å måle produksjonen direkte, vil enhetstilskudd være å foretrekke siden dette er enklere å administrere enn prosenttilskudd, samt at det ikke inneholder de lite gunstige incentivene som ligger innebygd i et prosenttilskudd.

Selv om kommunene får øremerkede tilskudd til en tjeneste, må de ofte selv bidra med midler fra de frie inntektene. De mest velstående kommunene antas å ha større mulighet til å benytte seg av tilskuddsordninger som krever egenandel, enn mindre velstående kommuner. I så fall vil velstående kommuner oppnå et større totalt støttebeløp, og øremerkede tilskudd vil bidra til å øke inntektsforskjellene mellom kommunene.²⁰ Med bakgrunn i økonomisk teori vil denne hypotesen bare gjelde for de prisvridende tilskuddsordningene. Siden prisnøytrale ordninger ikke gir anledning til å påvirke tilskuddets størrelse ved å øke aktivitetsnivået, er det heller ikke grunn til å forvente at noen kommuner – rike eller fattige – skal øke aktivitetsnivået ut over det påkrevde.

Det er også andre forhold enn tilskuddstype som antas å ha betydning for i hvilken grad kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd. Noen av disse forholdene er drøftet i undersøkelsen fra ECON:

Øremerkede tilskudd vil enten være rettet mot drifts- eller investeringsaktiviteter. Mens beslutninger knyttet til driftsaktiviteter tas løpende med muligheter for omgjøring påfølgende år, er beslutninger knyttet til investeringer i stor grad langsiktige og irreversible. Dermed vil en forvente at driftstilskudd har en sterkere kortsiktig virkning, mens investeringstilskudd kan antas å virke på noe lengre sikt. I praksis kan forholdet være noe mer sammensatt, fordi driftstilskudd også ofte forutsetter investeringsbeslutninger, for eksempel tilskudd til barnehager.

Hva kommunen selv betaler for å produsere en tjeneste, er ikke bare avhengig av hvor mye de får i tilskudd fra staten, men blant annet også av brukernes egenbetaling. Derfor vil virkningen på aktivitetsnivået også være avhengig av hvor stor del av kostnadene som finansieres av brukerne.

Et kommunebudsjett må, i hvert fall på sikt, gå i balanse. Innenfor budsjettets rammer foretas prioriteringer mellom produksjon av ulike tjenester. Når satsene for et prisvridende tilskudd økes, vil kommunenes utgifter til disse tjenestene bli redusert. Dersom kommunen øker produksjonen av tjenesten, vil dette kunne føre til at andre tjenester må nedprio-

¹⁹ Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene (Rongen 1995)

²⁰ Miljøverndepartementet peker på at flere tilskuddsordninger går til investerings- eller etableringstiltak, som senere vil kreve driftsutgifter, som må dekkes av kommunenes frie inntekter. Dette kan motivere fattige kommuner til å avstå fra å søke om øremerkede tilskudd.

riteres (hvis ikke aktiviteten er 100 prosent statlig finansiert). Kommunenes reaksjon på kostnadsreduksjonen vil derfor avhenge av hvilke preferanser kommunen har til denne tjenesten i forhold til andre formål.

Tregheter kan også hindre snarlig gjennomføring av aktivitetsendringer. Kilder som forårsaker tregheter, kan være knapphet på arbeidskraft eller nødvendig opplæring av personell. Videre kan en «vente og se»-holdning spesielt til nye tilskuddsordninger, forårsake tregheter.

Det kan også oppstå en motsatt virkning, hva en kan kalle en framskyndelsesprosess. Dette er et fenomen som gjør at virkningen på lang sikt blir lavere enn den kortsiktige virkningen. En mulig forklaring på dette fenomenet er at kommunene har manglende tillit til at statlige myndigheter opprettholder tilskuddssatsene over tid. De vil av den grunn overreagere på kort sikt. Virkningen fører således til en «ta sjansen før den forsvinner igjen»-holdning hos kommunene. Dersom tilskuddet så ikke endres som antatt, vil kommunene justere aktiviteten noe ned igjen over tid.

3.3.2 Utviklede virkninger

Selv om bruken av øremerkede tilskudd fører til de ønskede prioriteringsvirkningene, kan styringsmiddelet føre til utviklede virkninger på kommunalt nivå, blant annet ved at den statlige detaljstyringen svekker det kommunale selvstyret, jf kapittel 3.1.1 foran. Ifølge NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene, var ett av argumentene for innføring av rammefinansieringssystemet i 1986 å gi lokaldemokratiet et mer reelt innhold.

I St meld nr 26 (1983–84) Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene, blir det blant annet pekt på følgende ulemper med øremerkede tilskudd:

- Slike tilskudd kan føre til såkalt «prioriteringsvridning» i forhold til andre ikke øremerkede formål. Tilskuddsordningen kan derfor på en uønsket måte virke inn på valget av tiltak, og en kan få en sammensetning av tiltak som ikke er vurdert og prioritert samlet ut fra lokale forhold.

- Enkelte tilskuddsordninger kan også være slik utformet at kommunene kan feilbedømme virkningen av dem, særlig på sikt. For eksempel kan dette gjelde tilskudd til å redusere kostnadene i en oppstartingsfase. Kostnadssiden ved å starte opp et tiltak kan bli undervurdert samtidig som framtidige budsjettbeslutninger blir bundet opp.
- Generelt kan det også hevdes at øremerkede ordninger kan bidra til forsterket sektorisering, fordi de øker muligheten for strategiske utspill fra kommunale eller statlige sektororganer. Slike utspill medfører ofte unødig kostnadsøkning og skjev prioritering i kommunene.

Det vises videre til NOU 1996:1, som også fokuserte på utviklede virkninger av øremerkede tilskudd:

- Inntektsrammene for den enkelte kommune blir mindre forutsigbare og vanskeliggjør den kommunale planleggingen.
- På lokalt nivå er det ressurskrevende å innhente informasjon om hvilke tilskuddsordninger som finnes, og hvordan de fungerer. I tillegg er det kostnads-krevende å utarbeide søknader om tilskudd. På sentralt nivå trengs det betydelige ressurser til å behandle søknader fra kommuner og fylkeskommuner og til oppfølging av hvordan midlene disponeres. Dette gjelder særlig tilskudd som fordeles etter søknad, og tilskudd hvor en ikke har faste fordelingskriterier.
- Øremerkede ordninger kan ha uheldige fordelingsvirkninger. Dette skyldes at det ofte stilles krav om en viss egenfinansiering som medfører at kommuner med høye inntekter kan motta store tilskudd. På denne måten kan øremerkede tilskuddsordninger bidra til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommunene.

I kommuneøkonomiproposisjonen for 1999, jf St prp nr 60 (1997–98), blir det anført at omfattende bruk av øremerkede tilskudd kan føre til redusert kostnadseffektivitet, manglende prioriteringseffektivitet, et uoversiktlig overføringssystem, svakere makroøkonomisk styring, økte inntektsforskjeller mellom kommuner/fylkeskommuner og høyere administrative kostnader.

Faktabeskrivelse (kapittel 4–10)

4 Omfanget av øremerkede tilskudd

Ifølge NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren er den historiske utviklingen karakterisert ved økende statlig styring av kommunesektorens inntekter. Det kommer blant annet til uttrykk ved at finansieringen av kommunesektoren har fått svakere lokal forankring. Målt som andel av kommunalforvaltningens inntekter, er skatteinntektene redusert fra 54 prosent i 1980 til 45 prosent i 1998. Etter 1980 er reduksjon i skatteandelen til dels motvirket av økt vekt på brukerbetaling, men dette har ikke kunnet hindre at det lokale inntektsgrunnlaget har fått mindre betydning for finansieringen av kommunesektoren også etter 1980.

Videre framgår det ifølge NOU 1997:8 at 1980-årene ble tiåret for reformer i overføringssystemet fra staten, med større vekt på rammefinansiering og det finansielle ansvarsprinsipp. Funksjonsfordelingskomiteen²¹ og Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen²² la vekt på ansvarsprinsippet som innebærer at den instans som er tillagt de praktiske avgjørelsene, og som dermed har herredømme over utgiftene, også bør ha et vesentlig økonomisk ansvar. De første reformene var innføringen av rammetilskudd til institusjonshelsetjenesten i fylkeskom-

munene i 1980 og innføringen av rammetilskudd til helse- og sosialtjenesten i kommunene i 1984. Den viktigste reformen var imidlertid innføringen av inntektssystemet i 1986 som blant annet innebar at 50 øremerkede tilskudd ble erstattet med rammetilskudd.

Det er i det etterfølgende undersøkt hvordan utviklingen i bruken av øremerkede tilskudd har vært fra innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 og fram til 1998, både i forhold til kommunenes samlede inntekter, og hvordan de øremerkede tilskuddene fordeler seg mellom departementene.

4.1 FORHOLDET MELLOM ØREMERKEDE TILSKUDD OG RAMMETILSKUDD

Kommunalforvaltningens inntekter består av skatteinntekter, statlige overføringer, gebyrer og renteinntekter.²³ Tabell 1 viser hvordan de totale inntektene fordeler seg prosentvis på de forskjellige inntektstypene i 1988, 1992, 1997 og 1998.

Tabell 1 Prosentvis fordeling av kommunalforvaltningens inntekter

Inntekter	1988	1992	1997	1998*
Skatteinntekter	49	44	46	45
Overføringer fra staten	39	43	40	41
Gebyr	9	11	12	12
Renteinntekter ²⁴	2	2	2	2
Sum	100	100	100	100

Kilde: Beregningene er basert på data i Teknisk beregningsutvalgs juni rapport i 1998.

* Fordeling av kommunalforvaltningens inntekter i 1998 er basert på budsjettall.

Det framgår av tabell 1 at overføringene fra staten har utgjort ca 40 prosent av kommunalforvaltningens samlede inntekter i hele perioden fra 1988

til 1998. Prosentandelene til de øvrige komponentene i kommunalforvaltningens inntektsgrunnlag har også vært relativt stabile.

²¹ Innstilling II fra Funksjons- og utgiftsfordelingen mellom staten, fylkeskommunene og primærkommunene, Kommunal- og arbeidsdepartementet 1967.

²² NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen

²³ Kommunene og fylkeskommunene

²⁴ «Andre innenlandske inntekter» er inkludert i renteinntektene.

Statlige overføringer består av øremerkede tilskudd og rammeoverføringer. Tabell 2 viser forholdet mellom rammeoverføringer og øremerkede til-

skudd i 1988, 1992, 1997 og 1998 i prosent og absolutte tall.

Tabell 2 Forholdet mellom rammeoverføringer og øremerkede tilskudd i prosent og absolutte tall (mill kroner)²⁵

	1998		1992		1997		1998*	
	Prosent	Beløp	Prosent	Beløp	Prosent	Beløp	Prosent	Beløp
Rammeoverføring	80	36 100	68	43 000	63	46 200	60	46 700
Øremerkede tilskudd ²⁶	20	9 300	32	20 500	37	27 400	40	31 700
Sum	100	45 400	100	63 500	100	73 600	100	78 400

Kilde: Beregningene er basert på data i Teknisk beregningsutvalgs junirapport i 1998.

* Fordeling av kommunalforvaltningens inntekter i 1998 er basert på budsjettall.

Det framgår av tabell 2 at øremerkede tilskudd har økt fra ca 9,3 mrd kroner i 1988 til ca 31,7 mrd kroner i 1998. Andelen øremerkede tilskudd har økt fra 20 prosent av totale statlige overføringer i 1988 til 40 prosent i 1998. Det har således vært en klar dreining og en økende tendens mot mer øremerking av de statlige overføringene til kommunalforvaltningen i perioden etter 1986.

4.2 DEPARTEMENTSVIS FORDELING

4.2.1 Utvikling over tid

Tabell 3 viser hvordan de øremerkede tilskuddene fordeler seg beløpsmessig mellom departementene i prosent for årene 1986, 1992 og 1998.²⁷ De departementene som har den største beløpsmessige andelen av øremerkede tilskudd til kommunene, er spesifisert. De øvrige departementene er samlet under kategorien «andre».

Tabell 3 Prosentvis andel bevilgede øremerkede tilskudd til kommunalforvaltningen²⁸

Departement	1986	1992	1998
SHD	25	31	59
KUF	23	16	9
BFD	15	20	15
KRD	6	15	11
Andre	31	18	6
Sum	100	100	100

²⁵ I henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Alle tall i løpende priser.

²⁶ Tilskuddene er inkludert tilskudd til arbeidsmarkedstiltak, flyktninger, flom, kirkelov m.m.

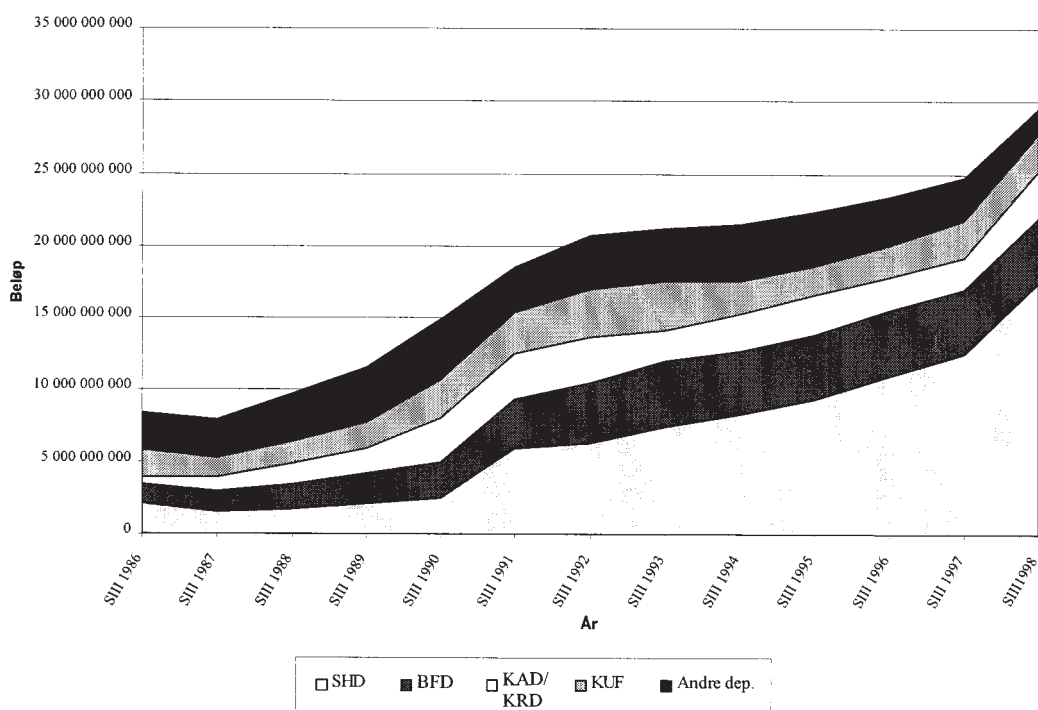
²⁷ 60 – poster ifølge SIII

²⁸ Tilskuddene i perioden er fordelt departementsvis på grunnlag av departementstrukturen i 1998

Tabell 3 viser at SHD, KUF, BFD og KRD er de departementene som har størst omfang av øremerkede tilskudd i 1998. Tilskuddene forvaltet av SHD og BFD utgjør 74 prosent av de bevilgende øremerkede tilskuddene til kommunalforvaltningen. Tabellen viser også at SHD over tid har fått en stadig større andel av statens samlede øremerkede tilskudd til kommunene. Andelen har økt fra 25 prosent i 1986 til 59 prosent i 1998. Økningen var spesielt sterk i perioden fra 1992 til 1998.

Videre viser tabellen at KUFs andel av statens samlede øremerkede tilskudd er blitt redusert fra 23 prosent i 1986 til ni prosent i 1998. Andel forvaltet av departementene under kategorien «andre» er blitt redusert fra 31 prosent i 1986 til 6 prosent i 1998.

Figur 1 viser den beløpsmessige bruken av øremerkede tilskudd for SHD, KUF, BFD, KRD og de andre departementene i perioden 1986–98. Prisindeksen for kommunalt konsum er brukt ved inflasjonsjustering av de nominelle beløpene.

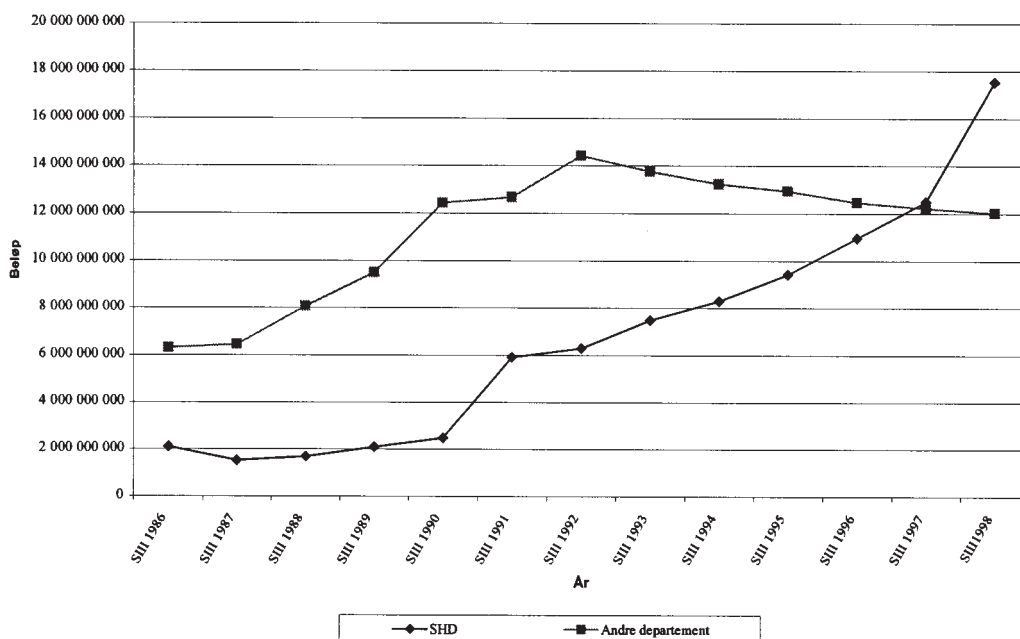


Figur 1 Utvikling i bruk av øremerkede tilskudd i departementene

Figur 1 viser at det har vært en betydelig vekst i bruken av øremerkede tilskudd i perioden 1986–98. De sterke vekstperiodene er 1987–92 og 1997–98. SHD skiller seg klart ut med 73 prosent av veksten i perioden 1986–98. SHD har fra 1987 hatt en økning hvert år. Det samme gjelder for BFD i perioden 1986–93, men det har deretter skjedd en utflating. KRD har hatt en økning fram til 1992, men det har også for dette departementet skjedd en utflating

på 90-tallet. Når det gjelder KUF, var det en økning i perioden 1988–93. Deretter har det vært en reduksjon og utflating. De andre departementene benytter samlet sett mindre øremerkede tilskudd i 1998 enn i 1986.

Figur 2 viser den beløpsmessige utviklingen av øremerkede tilskudd for henholdsvis SHD og departementene for øvrig.



Figur 2 Beløpsmessig utvikling i bruk av øremerkede tilskudd i SHD og departementene for øvrig

Figur 2 viser at den betydelige økningen som har vært i bruken av øremerkede tilskudd på 1990-tallet, i overveiende grad kan forklares med den kraftige veksten i øremerkede tilskudd over SHDs budsjett. Departementene, eksklusiv SHD, har samlet en reduksjon i bruk av øremerkede tilskudd i perioden fra 1992 til 1998.²⁹ Det er likevel variasjon i utviklingen mellom departementene i bruken av tilskudd i denne perioden. BFD og KRD har en reell vekst på henholdsvis seks og tre prosent i bruken av øremerkede

tilskudd i perioden fra 1992 til 1998, mens blant annet KUF har hatt en reell reduksjon i samme periode.

4.2.2 Status

De samlede øremerkede tilskuddene til kommunesektoren utgjorde ca 30 mrd kroner i 1998.³⁰ Tabell 4 viser antall øremerkede tilskuddsposter pr departement, og hvordan postene fordeler seg beløpsmessig mellom departementene.³¹

²⁹ I beløpsmessig verdi.

³⁰ S III 1998. I tillegg kommer andre tilskudd til arbeidsmarkedstiltak i kommunesektoren som ikke står på 60-poster. Tilskudd til arbeidsmarkedstiltak summerer seg til ca 1,588 mrd kroner i 1998.

³¹ Tilskuddspost er ikke synonymt med tilskuddsordning da en 60-post i statsbudsjettet kan bestå av flere tilskuddsordninger

Tabell 4 Antall tilskuddsposter og beløpsmessig fordeling, pr departement i 1998

Tilskuddsbeløp	SHD	KUF	BFD	KRD	MD	KD
Over 1 mrd	5	0	1	2	0	0
Mellom 100 mill og 1 mrd	6	5	1	2	0	1
Mellom 50 mill og 100 mill	8	4	0	1	1	0
Mellom 10 mill og 50 mill	12	11	4	2	3	3
Under 10 mill	2	8	0	2	5	3
Sum	33	28	6	9	9	7

Det framgår av tabellen at det er stor variasjon mellom departementene når det gjelder antallet poster og den beløpsmessige størrelsen på postene. SHD og KUF har langt flere tilskuddsposter enn de andre

departementene. SHD har de fleste av de store tilskuddspostene, og MD og KD har relativt mange små tilskuddsposter. Tabell 5 viser de åtte største tilskuddene spesifisert på departement for 1998.

Tabell 5 Store tilskudd i mill kroner og prosent³²

Departement	Navn	Beløp	Prosent
SHD	Innsatsstyrt finansiering	8 300	28
BFD	Driftstilskudd til barnehager	4 200	14
SHD	Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus	2 900	10
KRD	Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser	1 500	5
SHD	Tilskudd til regionsykehusene	1 400	5
SHD	Tilskudd til omsorgstjenester	1 300	4
KRD	Integreringstilskudd	1 300	4
SHD	Oppfølging av PU reformen	1 200	4
	Andre tilskudd	7 400	25
Sum		29 600	100

– Beløpene avrundet til nærmeste 100.000

Tabellen viser at de tre største tilskuddene utgjør over 50 prosent av det totale øremerkede beløpet, og at innsatsstyrt finansiering alene står for 28 prosent. Mange av de store tilskuddsordningene er prisvri-dende. Tilskudd til regionsykehusene, tilskudd til omsorgstjenester og tilskudd til oppfølging av PU-reformen er prisnøytrale.

En nærmere analyse av tilskuddene for 1998 viser at de 20 største tilskuddspostene utgjør 90 prosent av beløpsmessig verdi. De 50 minste tilskuddspostene utgjør ca to prosent. Dette betyr at staten i styringen av kommunesektoren anvender få store og mange små øremerkede tilskudd.

³² S III 1998. I tillegg kommer andre tilskudd til arbeidsmarkedstiltak i kommunesektoren som ikke står på 60-poster. Tilskudd til arbeidsmarkedstiltak summerer seg til ca 1,588 mrd kroner i 1998.

5 Tilskuddsordninger

Riksrevisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot departementene om bruken av øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Formålet med spørreundersøkelsen var blant annet å kartlegge antallet ulike typer tilskuddsordninger og prosessen omkring etableringen og oppfølgingen av øremerkede tilskudd.

Departementene sendte totalt inn 108 spørreskjemaer. Til sammenlikning finnes det ifølge S III 1998 100 poster³³ som bevilges som øremerkede tilskudd til kommunalforvaltningen. Antallet tilskuddsordninger er med andre ord høyere enn antallet poster. Det var ni departement som i 1998 forvaltet øremerkede tilskudd til kommunalforvaltningen. Tabell 6 viser de 108 tilskuddsordningene fordelt på disse departementene.³⁴

Tabell 6 Tilskuddsordninger pr departement i antall og beløp i 1998

Departement	Antall	Beløp
SHD	43	17 532 mill
KUF	25	2 555 mill
BFD	7	4 456 mill
KRD	8	3 292 mill
KD	6	198 mill
MD	10	145 mill
SD	7	310 mill
JD	1	25 mill
FID	1	18 mill
Totalt	108	29 558 mill³⁵

Tabell 6 viser at antall tilskuddsordninger pr departement i 1998 varierer, fra JD og FID med kun én ordning hver, til SHD som har ansvaret for hele 43 ordninger. Av tabellen framgår det også at nesten 40 prosent av det totale antallet tilskuddsordninger bevilges over budsjettet til SHD. Også KUF ligger høyt med 25 ordninger, tilsvarende 23 prosent av det

totale antallet tilskuddsordninger. De resterende syv departementene har mellom én og ti ordninger hver.

Videre viser tabell 6 at SHD, BFD, KRK og KUF er de departementene som har størst beløpsmessig omfang av øremerkede tilskudd i 1998. Det framgår av tabellen at selv om 25 av ordningene er underlagt KUF, så utgjør disse ordningene bare ni prosent av de bevilgede øremerkede tilskuddene til kommunalforvaltningen.

5.1 TILSKUDDSTYPE

Det skilles mellom ulike typer tilskudd etter hvordan tilskuddsbeløpet til tilskuddsmottaker fastsettes, jf funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten kapittel 11–2:

- rundsumtilskudd fordeles skjønnsmessig til den enkelte mottaker
- tilskudd som fordeles mellom tilskuddsmottakerne etter objektive kriterier
- prosenttilskudd beregnes med en fastsatt pro-sentsats av mottakers utgifter
- enhetstilskudd beregnes som produkt av fastsatte enhetspriser multiplisert med en gitt mengdefaktor, for eksempel antall plasser

I spørreundersøkelsen ble departementene bedt om å kategorisere den enkelte tilskuddsordning i forhold til de fire ovennevnte tilskuddstypene. En tilskuddsordning kunne kategoriseres under flere tilskuddstyper, det vil si at det ble tatt hensyn til at ordningene kan utformes slik at tilskuddsbeløpet fastsettes på mer enn én måte. Eksempelvis kan en andel av bevilgningen beregnes med fastsatte enhetspriser, mens resten tildeles etter objektive kriterier. Tabell 7 viser tilskuddsordningene kategorisert etter de ulike tilskuddstypene.

Tabell 7 Tilskuddsordningene i 1998 kategorisert under tilskuddstypene

Tilskuddstype	Antall ordninger
Rundsum	46
Objektive kriterier	21
Prosenttilskudd	25
Enhetstilskudd	24
Totalt	116

³³ For 14 av postene ble det ikke levert spørreskjema.

³⁴ Antall tilskudd pr departement i senere tabeller er ikke alltid i samsvar med det antallet tilskudd som framkommer i tabell 6. Dette skyldes at for noen av spørsmålene så har departementene ikke svart for alle tilskuddsordningene.

³⁵ Beløpet omfatter også tilskudd til Folketrygden og Finansdepartementet. Disse tilskuddene summerer seg til ca 1 mrd kroner.

Tabell 7 viser at rundsum er den hyppigst forekommende tilskuddstypen. 46 tilskuddsordninger er kategorisert som rundsum. Det betyr at i 1998 ble 43 prosent av tilskuddsordningene helt eller delvis fastsatt som et rundsumtilskudd til den enkelte mottaker. Denne typen tilskudd kan for eksempel være tilskudd til investeringstiltak, tidsbegrensede prosjekt, grunntilskudd eller stimuleringstilskudd. Antall tilskudd som helt eller delvis ble kategorisert som en av de tre andre tilskuddstypene, er atskillig lavere: 25 prosenttilskudd, 24 enhetstilskudd og 21 tilskudd som fordeles mellom tilskuddsmottakerne etter

objektive kriterier. Åtte av tilskuddsordningene er kategorisert under flere tilskuddstyper.

Rundsumtilskudd og tilskudd som fordeles etter objektive kriterier, er såkalte prisnøytrale tilskudd, mens prosenttilskudd og enhetstilskudd er prisvridende tilskudd. Spørreundersøkelsen viser at et flertall av ordningene er prisnøytrale. 58 prosent av ordningene er helt eller delvis utformet som prisnøytrale, mens tilsvarende 45 prosent av ordningene er prisvridende.

I tabell 8 er de ni departementenes tilskuddsordninger kategorisert etter tilskuddstype.

Tabell 8 Tilskuddsordningene i 1998 fordelt på departementene og kategorisert etter tilskuddstype

Tilskuddstype	SHD	KUF	BFD	KRD	KD	MD	SD	JD	FID	Totalt
Rundsum	20	10	2	2	3	8	1			46
Objektive kriterier	12	1	1	3			3	1		21
Enhetstilskudd	6	13	3	2						24
Prosenttilskudd	8	3	1	2	3	3	4		1	25
Totalt	46	27	7	9	6	11	8	1	1	116

Hvilken tilskuddstype som er mest benyttet, varierer mellom de ni departementene. Tabellen viser for eksempel at de to «store» tilskuddsdepartementene, SHD og KUF, i ulik grad bruker de ulike typene tilskuddsordninger. Nesten halvparten av tilskuddsordningene til SHD fastsettes som et rundsumtilskudd til den enkelte mottaker. SHD har også en høy andel tilskudd som tildeles etter objektive kriterier. Også KUF har en høy andel rundsumtilskudd, men har kun én tilskuddsordning som tildeles etter objektive kriterier. KUF har derimot flest enhetstilskudd. Dette viser at KUF bruker flest prisvridende tilskudd, mens SHD i større grad bruker prisnøytrale tilskudd. Det må her understrekes at mange av de store tilskuddsordningene underlagt SHD er prisvridende, for eksempel tilskudd til innsatsstyrt finansiering av sykehus og refusjon av poliklinisk virksomhet ved sykehus.

Øremerkede tilskudd kan ha til formål å finansiere utgifter til drift og/eller investeringsutgifter. Spørreundersøkelsen viser at 85 av ordningene kan benyttes til utgifter til drift, mens 43 tilskuddsordninger kan benyttes til utgifter til investering. Her er det inkludert 21 ordninger som både benyttes til investering og til drift.

5.2 TILSKUDDSMOTTAKER

Et øremerket tilskudd kan tildeles kommuner og/eller fylkeskommuner. Spørreundersøkelsen viser at kommunene og fylkeskommunene er tilskuddsmottaker i omtrent like mange tilfeller (henholdsvis 45

prosent og 46 prosent), mens både kommuner og fylkeskommuner tildeles tilskuddet i ni prosent av ordningene.

Videre viser spørreundersøkelsen at over halvparten av ordningene rettet mot fylkeskommunene er rundsumtilskudd. Enhetstilskudd er den tilskuddstypen som er mest benyttet overfor kommunene, men tilskuddsordningene fordeler seg jevnere mellom de fire tilskuddstypene enn hva ordningene rettet mot fylkeskommunene gjør. Et flertall av tilskuddene til fylkeskommunene er således prisnøytrale, mens det mot kommunene like ofte brukes prisvridende tilskudd. Det må her understrekes at flere av de store tilskuddsordningene rettet mot fylkeskommunen er prisvridende, jf tilskudd til innsatsstyrt finansiering av sykehus og refusjon av poliklinisk virksomhet ved sykehus. Prisvridende tilskudd utgjør derfor en stor andel av inntektene til fylkeskommunene.

Antallet tilskuddsmottakere varierer mellom tilskuddsordningene. Noen av tilskuddsordningene tildeles alle fylkeskommuner og/eller kommuner, mens andre kun tildeles noen av fylkeskommunene/kommunene etter nærmere bestemte kriterier. Spørreundersøkelsen viser at antallet tilskuddsmottakere for ordninger rettet mot fylkeskommunene, varierer fra én til samtlige fylkeskommuner. 36 prosent av ordningene mottas av 19 fylkeskommuner, det vil si alle fylkeskommunene, mens 27 prosent mottas av kun én fylkeskommune. Også for ordninger rettet mot kommunene er det variasjon i forhold til hvor mange kommuner som mottar tilskudd. Tabell 9 viser fordelingen av antall tilskuddsmottakere for tilskuddsordninger til kommunene.

Tabell 9 Antall tilskuddsmottakere (tilskuddsordninger til kommunene)

Antall kommuner	Antall tilskuddsordninger
1	6
2–99	22
100–199	8
200–299	3
300–399	5
400–434	5
435	7
Totalt	56

Spørreundersøkelsen viser at syv av de 56 ordningene tildeles alle kommunene i landet. Videre viser tabellen at en høy andel av ordningene, 52 prosent, tildeles mindre enn 100 kommuner. Seks ordninger mottas av kun én kommune, og 22 ordninger mottas av mellom én og 100 kommuner.

5.3 ETABLERINGSÅR

Departementene ble i spørreskjemaet bedt om å opplyse om hvilket budsjettår tilskuddsordningen ble etablert.³⁶ Tabell 10 viser i hvilken tidsperiode dagens tilskuddsordninger ble etablert.

Tabell 10 Antallet av tilskuddsordningene i 1998 etablert i ulike tidsperioder

Tidsperiode	Antall ordninger
1950–59	3
1960–69	1
1970–79	14
1980–85	5
1986–98	83
Totalt	106

Tabell 10 viser at noen av dagens tilskuddsordninger har eksistert over en lang periode. De eldste ordningene ble etablert allerede på 1950- og 1960-tallet: Tilskudd til lokale og regionale kulturbygg (1950), tilskudd til mobile bibliotek tjenester (1954), tilskudd til refusjon for bruk av sykehus (1955) og tilskudd til undervisning i samisk (1965). De to førstnevnte tilskuddene er underlagt KD, mens de to sistnevnte bevilges over budsjettet til KUF. Av ordningene ble 23 (vel 20 prosent) etablert før innføringen av nytt inntektssystem i 1986, og har eksistert i mer enn 12 år. Flertallet av ordningene er imidlertid etablert etter innføringen av nytt inntektssystem: 78 prosent av tilskuddsordningene er etablert i 1986 eller senere. Tabell 11 viser antall av dagens tilskuddsordninger som ble etablert pr år i perioden 1986–98.

Tabell 11 Antallet av tilskuddsordningene i 1998 etablert i perioden 1986–98

År	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	Sum
Antall ordninger	4	1	6	3	2	6	5	8	8	5	8	15	12	83

Etableringsår for tilskuddsordningene etablert etter innføringen av nytt inntektssystem er fordelt over hele den aktuelle perioden, men med et tyngdepunkt i siste del hvor årene 1997 og 1998 skiller seg ut. Nesten halvparten av tilskuddsordningene i 1998 er etablert i perioden fra 1994 til 1998, det vil si i løpet av de siste fem årene.

Spørreundersøkelsen viser videre at tilskuddsordningenes etableringsår varierer mellom departementene. Tabell 12 viser etableringsår for tilskuddsordningene underlagt SHD og KUF.

Tabell 12 Antall av tilskuddsordningene i 1998 etablert i ulike tidsperioder under SHD og KUF

Tidsperiode	SHD	KUF
–1985	1	11
1986–1993	14	6
1994–1998	26	8
Totalt	41	25

Tilskuddsordningene som bevilges over budsjettet til SHD, er i hovedsak etablert i løpet av de siste årene. Kun én av departementets ordninger er etablert før 1986, og et klart tyngdepunkt av ordningene er etablert i perioden fra 1994 til 1998. Til sammenlikning ble 11 av 25 ordninger underlagt KUF etablert før 1986.

Spørreundersøkelsen viser også at et flertall av tilskuddsordningene i 1998 etablert før 1986 er prisvridende. Av ordningene som er etablert i 1994 eller senere, er det et klart flertall av prisnøytrale tilskudd. Det må understrekes at flere av de store tilskuddsordningene som er etablert på 1990-tallet, er prisvridende tilskudd, jf tilskudd til innsatsstyrt finansiering av sykehus og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

³⁶ For to av tilskuddsordningene ble det ikke opplyst om etableringsår.

6 Etablering og oppfølging

6.1 ETABLERING

6.1.1 Begrunnelse for etablering

I St meld nr 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane, blir det pekt på forhold som kan begrunne øremerkede tilskudd til kommunesektoren, jf 3.1.3. I spørreundersøkelsen til departementene ble det stilt spørsmål om hvilke forhold som lå til grunn for etableringen av den enkelte tilskuddsordningen. Flere forhold kan ligge til grunn for etableringen av den enkelte tilskuddsordningen. Tabell 13 viser hvilke begrunnelser som ble gitt for å opprette dagens tilskuddsordninger.

Tabell 13 Begrunnelse for etablering (antall tilskuddsordninger)

Begrunnelse	Antall ordninger
Utbygging	59
Betaling	19
Utp prøving og forsøk	18
Positive virkninger	11
Subsidiering	1
Annen begrunnelse	35
Totalt	143

Tabell 13 viser at utbygging er det forholdet som oftest har ligget til grunn for opprettelsen av dagens tilskuddsordninger. For over halvparten av ordningene ble et nasjonalt ønske om lokal utbygging av en tjeneste gitt som begrunnelse for etablering. Betaling for tjenester som ikke utføres i alle deler av landet, og utprøving og forsøk, er forhold som relativt ofte ligger til grunn for opprettelse. De to siste forholdene, at tiltaket har positive ringvirkninger for andre kommuner/instanser eller at staten subsidierer privat virksomhet når kommuner og private utfører de samme tjenestene, er relativt sjelden gitt som begrunnelse for å etablere tilskuddsordninger. For rundt 1/3 av tilskuddsordningene oppga departementene at «annen begrunnelse» lå til grunn for etableringen av den enkelte ordning. Denne begrunnelsen ble i stor grad kryssset av i tillegg til en av de andre.

Videre viser spørreundersøkelsen at begrunnelsen for etablering varierer ut fra hvilken tilskuddstype det er tale om. For alle fire tilskuddstypene er et

nasjonalt ønske om lokal utbygging av en tjeneste den begrunnelsen som forekommer oftest. Andre forhold har i liten grad vært lagt til grunn for etableringen av prosenttilskudd og tilskudd som tildeles etter objektive kriterier. For enhetstilskudd er også «betaling for tjenester» en vanlig begrunnelse. Denne begrunnelsen er også ofte benyttet for rundsumtilskudd. I tillegg er «positive virkninger» og «utprøving og forsøk» vanlige begrunnelser for denne typen tilskudd.

Hvilken begrunnelse som oftest ble oppgitt, varierer mellom departementene. Alle ordningene underlagt BFD ble etablert med bakgrunn i et nasjonalt ønske om lokal utbygging av en tjeneste. Denne begrunnelsen lå også til grunn for en høy andel av ordningene underlagt SHD og KUF, henholdsvis 69 og 52 prosent. For SHD er også betaling for tjenester som ikke utføres i alle deler av landet, og utprøving/forsøk, hver benyttet som begrunnelse for etablering, for 26 prosent av tilskuddsordningene. SD skiller seg ut i og med at ingen av departementets syv ordninger er opprettet med basis i noen av de ovennevnte begrunnelsene. Departementet har for disse ordningene oppgitt at etableringen skyldtes en «annen begrunnelse».

6.1.2 Vurderinger ved etablering

I St meld nr 23 (1992–93) vektlegges det at dersom det blir etablert en (tung) nyordning, skal det allerede i utgangspunktet klargjøres hva som skjer når ordningen opphører, det vil si om midlene skal videreføres i inntektssystemet eller ikke. Videre er det framholdt at en tempoplan for dette er ønskelig. For tilskuddsordninger etablert i budsjettåret 1994 eller senere, ble det stilt spørsmål til departementene om det ved etableringen ble vurdert hva som skal skje når ordningen opphører. Ved 71 prosent av etableringene ble ikke dette spørsmålet vurdert. For 13 prosent av tilskuddsordningene ble det forutsatt innlemming i inntektssystemet, mens 16 prosent ikke skulle innlemmes.

Videre viser spørreundersøkelsen at det ved etableringen i liten grad blir fastsatt et tidspunkt for når tilskuddsordningen skal opphøre/innlemmes i inntektssystemet. Dette gjelder for 69 prosent av ordningene.

Spørreundersøkelsen viser også at ordningene i

liten grad er avgrenset på annen måte. Det ble stilt spørsmål om det ved etableringen ble fastsatt at tilskuddsordningen skal opphøre/innlemmes i inntektssystemet når tjenestetilbudet er på et bestemt nivå, for eksempel en gitt dekningsgrad, antall plasser e l. Spørreundersøkelsen viser at en avgrensning i forhold til tilbuds nivå kun ble fastsatt ved etableringen av tre av tilskuddsordningene.

I St prp nr 55 (1995–96) uttales det at prisnøytrale øremerkede tilskudd som fordeles etter objektive kriterier, generelt har visse fellestrekk med rammetilskuddene ved at de ikke i seg selv påvirker kommunale ressursbeslutninger. I den grad øremerkede tilskudd ikke er prisvridende, kreves det derfor en begrunnelse for hvorfor tilskuddsbeløpet ikke like gjerne kunne fordeles gjennom rammetilskuddet. Ifølge de opplysningene departementene har gitt gjennom spørreskjemaet, er det gitt en slik begrunnelse i forhold til 16 av de 21 tilskuddsordningene som tildeles etter objektive kriterier.

6.2 OPPFØLGING

6.2.1 Delegering av tilskuddsforvaltningen

Et departement kan delegere myndighet til underordnet statlig virksomhet til å behandle søknader og til å foreta tildeling, utbetaling, oppfølging og kontroll. Spørreundersøkelsen viser at departementene har valgt å delegere hele eller deler av tilskuddsforvaltningen til underliggende virksomhet for 63 av 108 tilskuddsordninger, det vil si 58 prosent. Det er variasjon mellom departementene. For eksempel har SHD valgt å beholde hele tilskuddsforvaltningen i departementet for 30 (av 43) ordninger. Videre viser undersøkelsen at delegering av tilskuddsforvaltningen skjer i mindre grad ved rundsumtilskudd enn ved de andre tilskuddsordningene.

6.2.2 Opphør/innlemmelse

I St prp nr 87 (1990–91), jf Innst S nr 214 (1990–91), er det uttalt at det er ønskelig å begrense antallet øremerkede tilskuddsordninger, og at det bør foretas en årlig kritisk gjennomgang av øremerkede ordninger med henblikk på opphør eller innlemmelse i inntektssystemet. Departementene har opplyst at det for 44 prosent av tilskuddsordningene er blitt vurdert om ordningen skal opphøre/innlemmes i inntektssystemet, mens det ikke er blitt vurdert i forhold til 56 prosent av ordningene. I de tilfellene der opphør/innlemmelse er blitt vurdert, er videreførelsen av ordningen ofte begrunnet med at en enda ikke har oppnådd målene med ordningen.

Det er også undersøkt hvor mange tilskudd som faktisk er opphørt eller innlemmet i inntektssystemet. Tabell 14 viser hvor mange tilskudd som henholdsvis er opphørt eller innlemmet i inntektssystemet i perioden 1995–98.

Tabell 14 Antall tilskudd opphørt eller innlemmet i inntektssystemet 1995–98

År	Opphørt	Innlemmet
1995	6	2
1996	8	3
1997	5	5
1998	17	2
Sum	36	12

Kilde: Rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabellen viser at det er mer vanlig at tilskudd opphører enn at de innlemmes i inntektssystemet ved avslutning. Videre viser tabellen at svært mange tilskudd opphørte i 1998.³⁷

Videre er det utarbeidet en oversikt som viser variasjoner mellom departementene i forhold til om tilskudd opphører eller innlemmes i inntektssystemet, i perioden 1995 til og med 1998.

Tabell 15 Departementsvis fordeling av antall tilskudd opphørt eller innlemmet i inntektssystemet

År	Opphørt	Innlemmet
SHD	5	3
KUF	6	6
BFD	5	–
KRD	3	–
MD	6	2
Andre	11	1
Sum	36	12

Kilde: Rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabellen viser at det er en viss variasjon mellom departementene med hensyn til i hvilken grad tilskudd opphører eller innlemmes i inntektssystemet ved avslutning. KUF er det departementet som i perioden 1995–98 har avsluttet flest ordninger. SHD, som i 1998 hadde flere ordninger enn KUF, har ikke i samme grad verken avsluttet eller innlemmet tilskuddsordninger.

6.2.3 Resultatoppfølging

I forhold til tilskuddsbevilgninger har departementet en spesiell plikt til å formulere målsettinger, og til å påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen.

Spørreundersøkelsen viser at departementene i stor grad har fastsatt målsettinger for den enkelte tilskuddsordning. Departementene har opplyst at det er utarbeidet målsettinger for 102 av de 108 tilskudds-

³⁷ Dersom en tilskuddsordning innlemmes i en annen ordning, betraktes dette ikke som opphør av ordningen.

ordningene i 1998. Videre er det fastsatt oppfølgingskriterier for 78 av ordningene i 1998.³⁸

Tabell 16 viser hvor mange tilskuddsordninger de ulike departementene har fastsatt oppfølgingskriterier for.

Tabell 16 Utarbeidet oppfølgingskriterier for tilskuddsordningen

Departement	Oppfølgingskriterier (antall ordninger)		Totalt
	Ja	Nei	
SHD	33	7	40
KUF.....	20	5	25
BFD.....	2	5	7
KRD	5	3	8
KD	6		6
MD	6	4	10
SD	4	3	7
JD	1		1
FID	1		1
Totalt	78	27	105

Tabell 16 viser at det er variasjoner mellom de ulike departementene i forhold til om det er utarbeidet oppfølgingskriterier for tilskuddsordningene. De tre departementene som har færrest ordninger (KD, JD og FID), har utarbeidet oppfølgingskriterier til alle tilskuddsordningene. Selv om SHD har mange ordninger, er det utarbeidet oppfølgingskriterier for de fleste av dem. BFD er det departementet som i minst grad har utarbeidet oppfølgingskriterier. Av departementets syv ordninger er det kun utarbeidet oppfølgingskriterier for to av dem.

Departementene skal videre innhente rapporter om tilskuddsbevilgningens resultater i henhold til oppfølgingskriteriene. Spørreundersøkelsen viser at

departementene innhenter slik rapportering fra kommunene/fylkeskommunene for 61 tilskuddsordninger. Resultatrapporteringen fra kommunene og fylkeskommunene kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre offentlige registre. Spørreundersøkelsen viser at departementene for 13 ordninger har innhentet informasjon fra andre offentlige registre. Videre skal Stortinget gis informasjon om oppnådde resultater av tilskuddsbevilgninger. Departementene har opplyst at for 52 tilskuddsordninger er Stortinget gitt informasjon om bevilgningens resultater i henhold til oppfølgingskriteriene.

Videre viser spørreundersøkelsen at blant de 78 tilskuddsordningene som det er utarbeidet oppfølgingskriterier for, er det 13 ordninger som det verken innhentes resultatrapportering fra kommunene/fylkeskommunene eller fra andre offentlige registre. Det betyr at departementet ikke har innhentet informasjon om tilskuddsordningens resultater i forhold til oppfølgingskriteriene. Likevel har departementene for ni av disse ordningene opplyst at Stortinget er gitt informasjon om tilskuddsordningens resultater i henhold til oppfølgingskriteriene.

Departementet skal også (jf økonomireglementets funksjonelle krav) med mellomrom gjennomføre evalueringer for å få informasjon om de fastsatte målsettingene med en tilskuddsordning er oppnådd, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkningene. Spørreundersøkelsen viser at flertallet av tilskuddsordningene ikke evalueres: 60 prosent av tilskuddsordningene er verken evaluert eller planlagt evaluert. Departementene har gjennomført evaluering av 28 prosent av tilskuddsordningene, mens evaluering av 12 prosent av ordningene er igangsatt. Tabell 17 viser hvor mange evalueringer av tilskuddsordninger som de ulike departementene har gjennomført og planlagt å gjennomføre.

Tabell 17 Gjennomførte og planlagte evalueringer av tilskuddsordninger i absolutte tall og prosent.

Departement	Evaluering						Totalt
	Ikke gjennomført/ planlagt		Gjennomført		Planlagt		
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
SHD	25	58	12	28	6	14	43
KUF	17	71	5	21	2	8	24
BFD	4	57	2	29	1	14	7
KRD	3	38	3	38	2	25	8
KD	4	67	2	33			6
MD	3	38	3	38	2	25	8
SD	6	86	1	14			7
JD			1	100			
FID	1	100					1
Totalt	63	60	29	28	13	12	105

³⁸ Departementene ble også bedt om å opplyse om hvilke oppfølgingskriterier som gjaldt for tilskuddsordningen. Det er ikke foretatt noen nærmere vurdering av kvaliteten på de oppfølgingskriteriene som er utarbeidet.

Det er variasjon mellom departementene i forhold til i hvilken grad tilskuddsordningene er evaluert. Tabell 17 viser at KUF og SD har evaluert henholdsvis 29 og 14 prosent av egne tilskuddsordninger, og er de departementene som i minst grad har evaluert tilskuddsordningene – med unntak av FID som ikke har evaluert den ene ordningen som er underlagt departementet. På den andre siden av skalen finnes KR D og MD som har evaluert 63 prosent av egne ordninger. SHD har gjennomført eller planlagt 18 evalueringer (42 pst).

Et klart flertall av evalueringene er gjennomført/gjennomføres av eksterne aktører (institutter eller lignende). Dette gjelder for 71 prosent av evalueringene. Noen ganger, i 29 prosent av tilskuddsordningene, er det departementet selv som har gjennomført/gjennomfører evalueringene. Underliggende virksomhet er i liten grad involvert i evalueringsarbeidet, men evaluerer i noen tilfeller tilskuddsordningene i samarbeid med ansvarlig departement.

Riksrevisjonen ba i brev av 7. januar 1998 til KR D om å få tilsendt alle foreliggende evalueringer av øremerkede tilskudd til kommuner/fylkeskommuner som har vært gjennomført av samtlige departementer i perioden fra 1990 til 1997. Riksrevisjonen mottok i alt 65 rapporter fra departementene. En nærmere undersøkelse viser at ca 1/3 av disse 65 rapportene kan karakteriseres som en evaluering av en tilskuddsordning.³⁹ Denne undersøkelsen viser også at mange av evalueringene har skjedd i siste del av perioden.

6.2.4 Økonomisk rapportering

Det er kun for prosenttilskudd at økonomireglementet stiller krav om rapportering av regnskapsførte utgifter. Spørreundersøkelsen viser at for seks av 25 prosenttilskudd er det ikke stilt krav om rapportering. Rapporteringskravet er også i mange tilfeller (6 av 19 tilskuddsordninger) ikke tilpasset de normale regnskaps- og rapporteringsrutinene til kommunalforvaltningen.

Spørreundersøkelsen viser at 83 av 108 ordninger ikke er prosenttilskudd. 48 av disse ordningene har likevel krav om rapportering av regnskapsførte utgifter. For 12 av ordningene er ikke rapporteringen tilpasset de normale regnskaps- og rapporteringsrutinene til kommunalforvaltningen.

6.2.5 KOSTRA

KOSTRA-prosjektet ble startet opp i 1994. Formålet med prosjektet var å samordne og bedre rapporteringsrutinene mellom kommunene og staten, og forbedre eksisterende datagrunnlag om ressursbruk og produserte tjenester. Forsøket ble evaluert i 1997, og det ble foreslått å videreføre prosjektet med et utvidet antall forsøkskommuner. Målet er en samordnet innhenting av økonomi- og tjenestedata fra kommunene i år 2001.

Systemet er i utgangspunktet ment å fange opp all regnskaps- og tjenesterapportering til staten som gjelder bruk av midler i kommunene, også når det gjelder rapportering i forhold til øremerkede tilskudd. Men det tas i mandatet blant annet forbehold for tilskudd avgrenset til spesielle prosjekter/investeringer, til et bestemt antall kommuner eller en kort tidsperiode og tilskudd som krever særskilt regnskapsrapportering (prosenttilskudd).

³⁹ De rapportene som inngikk som del av en handlingsplan/tilskuddsordning er vurdert som en evaluering.

7 Øremerkede tilskudd fordelt på kommuner

Dette kapitlet belyser om det er variasjon mellom kommunene i bruken av øremerkede tilskudd i 1996. Videre er det sett på om det er regionale forskjeller i bruken av øremerkede tilskudd. Det er så undersøkt om kommunestørrelse kan ha betydning for hvor mye kommunene mottar i øremerkede tilskudd pr innbygger. Til slutt belyses forholdet mellom kommunenes økonomiske evne og bruken av øremerkede tilskudd.

I St prp nr 50 (1993–94) Om kommuneøkonomien for 1995 omtales en analyse gjennomført av Kommunal- og regionaldepartementet hvor formålet var å se nærmere på hvordan de øremerkede tilskuddene fordelte seg mellom kommunene med utgangspunkt i regnskapsåret 1992. Analysen viste en sammenheng mellom bruken av øremerkede tilskudd og kommunenes økonomiske situasjon. Videre var det en tendens til geografiske forskjeller i bruken av øremerkede tilskudd. I tillegg viste analysen at det var de minste kommunene og kommunene med høyest årlig vekst i frie inntekter som i størst grad benyttet prisvridende tilskudd. En del av beregningene i Riksrevisjonens undersøkelse vil bli sammenlignet med resultatene fra analysen i 1992.

7.1 ER DET VARIASJONER MELLOM KOMMUNENE I BRUKEN AV ØREMERKEDE TILSKUDD?

Det statistiske målet «variasjonskoeffisient»⁴⁰ blir benyttet for å belyse hvor stor variasjon det er mellom kommunene i bruk av øremerkede tilskudd pr innbygger. Dette er et statistisk mål som ofte brukes for å vise variasjon mellom enheter. Hvis beregnet variasjonskoeffisient er nær null, er det ingen variasjon mellom enhetene.⁴¹ I undersøkelsen er variasjonskoeffisienten beregnet til 0,5. Dette viser at det er relativ stor variasjon mellom kommunene i bruken av øremerkede tilskudd i 1996.

7.2 REGIONALE FORSKJELLER I BRUKEN AV ØREMERKEDE TILSKUDD?

Undersøkelsen belyser om det er regionale forskjeller mellom kommunene i bruken av øremerkede tilskudd i 1996. Tabell 18 viser gjennomsnittlig tilskudd pr innbygger i kommunene gruppert etter fylke for årene 1992 og 1996.

Tabell 18 Øremerkede tilskudd i gjennomsnitt pr innbygger i kommunene gruppert etter fylke i 1996 og 1992 (eksklusiv Oslo)

Fylke	Tilskudd pr innbygger 1996		Tilskudd pr ⁴² innbygger 1992	
	Beløp	Indeks	Beløp	Indeks
Finnmark	6 300	185	6 000	214
Sogn og Fjordane	5 100	150	2 500	89
Nordland	4 200	124	3 600	129
Nord-Trøndelag	4 100	121	4 100	146
Troms	4 100	121	3 700	132
Sør-Trøndelag	3 600	106	2 500	89
Hedmark	3 600	106	2 600	93
Oppland	3 500	103	2 600	93
Hordaland	3 300	97	2 400	86
Vest-Agder	3 300	97	2 200	79
Telemark	3 200	94	2 500	89
Aust-Agder	3 100	91	2 400	86
Østfold	3 100	91	2 000	71
Møre og Romsdal	3 000	88	2 300	82
Akershus	3 000	88	1 900	68
Vestfold	3 000	88	2 000	71
Buskerud	2 900	85	2 100	75
Rogaland	2 900	85	2 500	89
Samlet	3 400	100	2 800	100

– Beløpene er avrundet til nærmest 100 kroner
– Gjennomsnittlig tilskudd pr innbygger i 1992 inkluderer Oslo

⁴⁰ Gjennomsnitt/standardavvik

⁴¹ Variasjonskoeffisienten kan være > 1

⁴² Beløpene er hentet fra St prp nr 50 (1993–94)

Tabell 18 viser at det både i 1992 og 1996 er stor variasjon mellom fylkene i hvor mye kommunene i gjennomsnitt får overført i øremerkede tilskudd pr innbygger. I 1996 mottok kommunene i Finnmark (6 300 kroner) og i Sogn og Fjordane (5 100 kroner) i gjennomsnitt mest i øremerkede tilskudd pr innbygger, mens kommunene i Buskerud og Rogaland (2 900 kroner for begge) mottok minst. Videre viser tabellen at kommunene i de nordligste fylkene i gjennomsnitt mottar mye i øremerkede tilskudd pr innbygger.

Med unntak for Sogn og Fjordane er det en tendens til at de fylkene hvor kommunene i gjennomsnitt mottok mest tilskudd pr innbygger i 1996, i hovedsak også fikk mest tilskudd pr innbygger i 1992. En nærmere undersøkelse viser imidlertid at det er

mindre variasjon mellom fylkene i hvor mye kommunene i gjennomsnitt får overført i øremerkede tilskudd i 1996 enn i 1992.⁴³

Selv om det er stor variasjon mellom fylkene i hvor mye kommunene i gjennomsnitt får overført av øremerkede tilskudd pr innbygger fra staten, kan det innenfor samme fylke være store forskjeller mellom kommunene. For å belyse dette nærmere er det foretatt beregninger for åtte utvalgte fylker. For de fire fylkene hvor kommunene i gjennomsnitt mottok mest i øremerkede tilskudd pr innbygger, og for de fire fylkene hvor kommunene mottok minst i øremerkede tilskudd pr innbygger, er variasjonskoeffisienten beregnet. Tabell 19 viser hvor stor variasjon det er i bruk av øremerkede tilskudd mellom kommunene innen de åtte utvalgte fylkene.

Tabell 19 Variasjon i bruk av øremerkede tilskudd mellom kommuner innen samme fylke i 1996

Gruppe 1	Variasjonskoeffisient	Gruppe 2	Variasjonskoeffisient
Akershus	0,15	Finnmark	0,38
Vestfold	0,17	Sogn og Fjordane	0,74
Buskerud	0,25	Nordland	0,27
Rogaland	0,39	Nord-Trøndelag	0,5
Gjennomsnitt	0,24	Gjennomsnitt	0,47
Alle kommuner	0,48	Alle kommuner	0,48

– Gruppe 1: Fylker hvor kommunene i gjennomsnitt mottar relativt lite i øremerkede tilskudd

– Gruppe 2: Fylker hvor kommunene i gjennomsnitt mottar relativt mye i øremerkede tilskudd

Tabell 19 viser at i seks av åtte fylker er det mindre variasjon mellom kommunene i bruk av øremerkede tilskudd enn mellom kommunene i hele landet (dvs variasjonskoeffisienten er lavere enn 0,48). Videre viser tabellen at Sogn og Fjordane er det eneste fylket som har betydelig større variasjoner mellom fylkets kommuner enn variasjonene mellom alle landets kommuner. Beregningene støtter derfor funnet som ble gjort foran, om at det er regionale forskjeller mellom kommunene i bruk av øremerke tilskudd.

I tillegg viser tabellen at det er en tendens til at det er minst variasjon mellom kommunene i bruken av øremerkede tilskudd i de fylkene hvor det i gjennomsnitt overføres minst i øremerkede tilskudd pr innbygger.

7.3 MOTTAR SMÅ KOMMUNER MEST I ØREMERKEDE TILSKUDD PR INNBYGGER?

Tabell 20 viser beregnet gjennomsnittlig tilskudd pr innbygger i henholdsvis små, middels og store kommuner.

Tabell 20 Gjennomsnittlig tilskudd i kroner pr innbygger etter kommunestørrelse i 1996

Kommunestørrelse	Tilskudd pr innbygger
Små	4 800
Middels	3 700
Store	3 100

– Små kommuner: under 3 000 innbyggere

– Middels kommuner: mellom 3 000 og 10 000 innbyggere

– Store kommuner: over 10 000 innbyggere

Tabellen viser at bruken av øremerkede tilskudd varierer ganske betydelig etter kommunestørrelse. Små kommuner mottar i gjennomsnitt 4 800 kroner i øremerkede tilskudd pr innbygger, mens store kommuner i gjennomsnitt mottok 3 100 kroner i tilskudd pr innbygger. Dette innebærer at små kommuner mottar ca 55 prosent mer i tilskudd pr innbygger enn store kommuner. Små kommuner mottok i gjennomsnitt mer i øremerkede tilskudd pr innbygger enn store kommuner også i 1992.

⁴³ Målt i standardavvik

7.4 NÆRMERE OM FORDELING AV ØREMERKEDE TILSKUDD

Analysen i St prp nr 50 (1993–94) fant en sammenheng mellom bruken av øremerkede tilskudd og kommunenes økonomiske situasjon i 1992. På bakgrunn av kommuneregnskapene fra 1996 er det foretatt nærmere analyser av bruken av øremerkede tilskudd ut fra kommunenes økonomiske situasjon. Beregningene er videre foretatt for ulike typer øremerkede tilskudd.

7.4.1 Øremerkede tilskudd samlet

Tabell 21 viser beregnet gjennomsnittlig tilskudd pr innbygger når antall kommuner deles inn i omtrent tre like store grupper sortert etter økonomisk evne.⁴⁴

Tabell 21 Gjennomsnittlig tilskudd pr innbygger i kroner etter kommunenes økonomiske evne i 1996

Økonomisk evne	Tilskudd pr innbygger
Svak	3 031
Normal	3 388
God	4 351

Tabell 21 viser at gruppen av kommuner med god økonomi i større grad nyttiggjør seg av øremerkede tilskudd enn kommuner med svak økonomi. Gruppen av kommuner med svakest økonomi mottar i gjennomsnitt ca 30 prosent mindre i tilskudd pr innbygger enn kommuner med god økonomi. Velstående kommuner mottok i gjennomsnitt mer i øremerkede tilskudd pr innbygger enn store kommuner også i 1992. Det synes å være en generell tendens til at velstående kommuner i gjennomsnitt mottar mer i tilskudd pr innbygger enn mindre velstående kommuner.

Av kapittel 7.3 framgår det at små kommuner i gjennomsnitt mottar mer i øremerkede tilskudd pr innbygger enn store kommuner. Er det også slik at kommuner med god økonomi mottar mer i øremerkede tilskudd enn mindre velstående kommuner når det tas hensyn til kommunestørrelse? Dette belyses i tabell 22 som deler kommunene inn i tre grupper fordelt etter innbyggertall.

Tabell 22 Gjennomsnittlig tilskudd fordelt etter kommunestørrelse og økonomiske evne i 1996

Kommunestørrelse	Svak	Normal	God
Små	3 345	4 176	5 410
Middels	3 050	3 688	5 282
Store	3 021	3 167	3 354

- Små kommuner: under 3 000 innbyggere
- Middels kommuner: mellom 3 000 og 10 000 innbyggere
- Store kommuner: over 10 000 innbyggere
- Det er kun åtte små kommuner med svak økonomi og åtte store kommuner med god økonomi

Tabell 22 viser at for de små og mellomstore kommunene er det en tendens til at kommuner med god økonomi mottar mer i øremerkede tilskudd enn kommuner med svak økonomi. Tabellen viser videre at store kommuner i gjennomsnitt mottar relativt lite i øremerkede tilskudd pr innbygger uavhengig av økonomisk situasjon. En mulig forklaring kan være at det innenfor denne gruppen er mindre variasjon i økonomisk evne mellom kommunene enn i de to andre gruppene.⁴⁵

Små kommuner med normal eller god økonomi og middels store kommuner med god økonomi mottar mest i øremerkede tilskudd pr innbygger. Videre viser tabellen at små kommuner med svak økonomi i gjennomsnitt mottar omtrent like mye i tilskudd pr innbygger som store kommuner med god økonomi.

7.4.2 Prisvridende tilskudd

Ut fra økonomisk teori kan en forvente at velstående kommuner har størst økonomisk evne til å benytte seg av tilskuddsordninger som forutsetter medfinansiering. For å belyse denne antagelsen er følgende tre prisvridende tilskuddsordninger undersøkt nærmere:⁴⁶

- Tilskudd til musikkskoler (kap 221. 67)
- Tilskudd til skolefritidsordninger (kap 221. 63)
- Driftstilskudd til barnehager (kap 856. 60)

⁴⁴ Kommuner med svak økonomi har en korrigeret inntekt på under 93 prosent av gjennomsnittet. Kommuner med god økonomi har en korrigeret inntekt på over 106 prosent av gjennomsnittet.

⁴⁵ Målt i standardavvik

⁴⁶ Det statlige tilskuddet til barnehager finansierer 40 prosent av kommunenes anslåtte utgifter pr enhet. Ifølge St prp nr 1 (1996–97) utgjør tilskudd til musikkskoler 29 prosent av en timesats på kroner 239. Denne timeprisen er ikke justert for lønnsendringer de senere år, og er ifølge departementet ikke dekkende for hva en undervisningstime koster for kommunene. KUF mener videre det ikke er mulig å fastslå hvor stor del av kommunenes utgifter som finansieres av tilskuddet til skolefritidsordninger. Departementet peker i den sammenheng på at kommunene ofte ikke fører sine kostnader til skolefritidsordningen (SFO) under SFO i regnskapet. Kommuneregnskapet inneholder derfor mangler som gjør at det ikke kan benyttes til å beregne hvor stor andel av kostnadene som dekkes av statstilskuddet.

Tabell 23 Tilskudd pr innbygger i kroner gruppert etter kommunenes økonomi

Økonomisk evne	1) Musikk	2) Barnehager	3) SFO
Svak	125	8 694	1 233
Normal	151	10 415	1 403
God	205	12 607	1 482

1 Fordeling av tilskudd til musikkskoler pr barn mellom 7 og 15 år i 1996.

2 Fordeling av tilskudd til barnehager pr barn mellom 1 og 6 år i 1996

3 Fordeling av tilskudd til skolefritidsordninger pr barn mellom 7 og 9 år i 1996

Tabell 23 viser at kommunene med god økonomi i gjennomsnitt mottar mest i øremerkede tilskudd pr barn for alle de tre tilskuddsordningene.⁴⁷ Tilsvarende mottar kommunene med svak økonomi i gjennomsnitt minst i øremerkede tilskudd pr barn.

For tilskudd til musikkskoler synes det å være mest entydig sammenheng mellom bruk av øremerkede tilskudd og kommunenes økonomi. Kommuner med svak økonomi mottar i gjennomsnitt 39 prosent mindre i tilskudd pr barn enn kommuner med god økonomi. Dette kan ha sammenheng med at tilskuddet forutsetter en kommunal egenandel på minst 50 prosent. Analysen med utgangspunkt i 1992 viste en tilsvarende sammenheng mellom tilskudd til musikkskoler og kommunenes økonomiske evne, jf St prp nr 50 (1993–1994).

Tabellen viser at det også for tilskudd til barnehager synes å være en sammenheng mellom tilskudd pr barn og kommunenes økonomiske evne. Kommuner med svak økonomi mottar i gjennomsnitt 31 prosent mindre i tilskudd pr barn enn kommuner med god økonomi. En mulig forklaring på at det er mindre forskjeller mellom kommunene ved tilskudd til barnehager enn ved tilskudd til musikkskoler, kan være at det ikke stilles eksplisitt krav til kommunal egenandel for barnehager. Stortinget har imidlertid sluttet seg til at driftsutgiftene i barnehager skal fordeles mellom stat, kommune og foreldre etter en fordelingsandel på henholdsvis 40 prosent, 30 prosent og 30 prosent, jf Innst S nr 157 (1987–88). Det forutsettes derfor at kommunen og foreldrene skal finansiere 60 prosent av utgiftene. Kommunenes medfinansiering varierer, men er i gjennomsnitt betydelig lavere enn ved tilskuddet til musikkskoler.

Tabell 23 viser at det også for tilskudd til skole-

fritidsordningen synes å være en sammenheng mellom størrelsen på tilskudd pr barn og kommunenes økonomi. Kommuner med svak økonomi mottar i gjennomsnitt 17 prosent mindre i tilskudd pr barn enn kommuner med god økonomi. Det ble i 1996 heller ikke for denne ordningen stilt eksplisitt krav til kommunal egenandel.

7.4.3 Prisnøytrale tilskudd

Prisnøytrale tilskudd krever ikke at kommunene må bidra med egne midler for å få overført midler fra staten. For denne type tilskudd kan det derfor antas at overføringene i liten grad vil være avhengig av kommunenes økonomiske evne. For å belyse denne antakelsen er følgende tre prisnøytrale tilskuddsordninger nærmere undersøkt:

- Tilskudd til psykiatri i kommunene (kap 743. 62)
- Lønntilskudd til omsorgstjenestene i kommunene (kap 675. 60)
- Tilskudd til omsorgstjenester (kap 670. 61)

Tabell 24 Tilskudd pr innbygger i kroner gruppert etter kommunenes økonomi

Økonomisk evne	1) Psykiatri	2) Lønns-tilskudd	3) Omsorgstj.
Svak	58	741	792
Normal	60	609	791
God	66	631	777

1 Fordeling av tilskudd til psykiatri pr innbygger i 1996

2 Fordeling av lønntilskudd til omsorgstjenester pr innbygger over 67 år i 1996

3 Fordeling av tilskudd til omsorgstjenester pr innbygger over 67 år i 1996

Tabell 24 viser at kommuner med god økonomi i gjennomsnitt mottar mest i øremerkede tilskudd til psykiatri pr innbygger. Kommuner med svak økonomi mottar i gjennomsnitt 13 prosent mindre i tilskudd pr innbygger enn kommuner med god økonomi. Variasjonen mellom de velstående og mindre velstående kommunene er imidlertid mindre enn ved de tre prisvridende tilskuddsordningene (jf 7.4.2).

Videre viser tabellen at for de to andre prisnøytrale ordningene mottar kommuner med svak økonomi mer i tilskudd pr innbygger enn kommuner med god økonomi.

⁴⁷ KUF peker på at det kan være andre forhold enn økonomi som kan ha betydning for at velstående kommuner mottar mest i tilskudd pr innbygger. Departementet mener at det kan være grunn til å anta at etterspørselen etter barnehager og skolefritidsordning i en kommune også samvarierer med faktorer som for eksempel yrkesaktivitet.

8 Virkninger av øremerkede tilskudd

Dette kapitlet belyser i hvilken grad øremerkede tilskudd faktisk påvirker kommunenes prioriteringer og aktiviteter. Det vil si om øremerkede tilskudd fører til en aktivitetsøkning i tråd med det som var intensjonen med den øremerkede tilskuddsordningen.

På oppdrag fra Riksrevisjonen har ECON Senter for økonomisk analyse gjennomført en analyse av åtte øremerkede tilskuddsordninger.⁴⁸ Det er denne analysen som ligger til grunn for de forhold som blir belyst i dette kapitlet. ECON har foretatt beregninger av hvordan endringer i tilskuddssatsene⁴⁹ påvirker aktivitetsnivået i den sektoren som ordningen er rettet mot i kommunene. Det er sett på virkninger både på kort og på lang sikt, ut fra en antakelse om at virkningene kan endre seg over tid. Med kort sikt menes det året tilskuddssatsen endres. Til slutt belyses det i hvilke typer kommuner endringer i de statlige tilskuddssatsene har sterkest virkning på aktivitetsnivået. Definisjonen på tilskuddssats og aktivitet for de enkelte tilskuddsordningene framgår av vedlegg 2.

8.1 VIRKNINGER PÅ KORT SIKT

Undersøkelsen har belyst hvordan endringene i tilskuddssatsene på kort sikt virker på aktivitetsnivået.⁵⁰ Analysen viser at å innføre eller øke satsen til en tilskuddsordning normalt fører til at aktivitetsnivået i sektoren øker. Det vil si at øremerkede tilskudd påvirker kommunenes aktivitetsnivå innenfor vedkommende sektor. Analysen viser imidlertid at de direkte virkningene på aktivitetsnivået varierer mellom ordningene. For noen av ordningene har det ikke vært mulig å påvise noen virkning på aktivitetsnivået.

Undersøkelsen viser ellers at det er forskjeller mellom prisnøytrale og prisvridende tilskudd med hensyn til i hvilken grad de påvirker aktivitetsnivået i kommunene.

⁴⁸ Rapport 63/98: Effekter av øremerkede tilskudd

⁴⁹ For de prisnøytrale tilskuddsordningene betyr økte tilskuddssatser i praksis økte bevilgninger til den enkelte kommune. For de prisvridende tilskuddsordningene betyr økte tilskuddssatser enten økt tilskudd pr enhet eller økt dekningsprosent.

⁵⁰ Når tilskuddssatsen i en ordning ikke inflasjonsjusteres, behandler undersøkelsen dette som en reduksjon i tilskuddssatsen.

Prisvridende tilskudd

Analysen viser at ulike typer prisvridende øremerkede tilskudd har ulike virkninger på kommunenes aktivitetsnivå. Driftstilskudd har en direkte virkning på aktivitetsnivået, mens virkningen av investeringstilskudd er mer usikker.

Fire av de seks prisvridende tilskuddene som er undersøkt, har virkning på aktivitetsnivået det samme året som tilskuddssatsene endres. Dette er driftstilskuddene til skolefritidsordningen, musikkskoler og barnehager og ett av investeringstilskuddene til avløpsrensing (fosfortilskuddet).⁵¹ De to tilskuddene hvor analysen ikke viser direkte virkning på aktivitetsnivået samme år, er investeringstilskudd som ble etablert relativt sent. Dette er tilskudd til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser (1994) og ett av tilskuddene til avløpsrensing (nitrogenrensetilskuddet, 1992). Fosfortilskuddet er blant de tilskuddene som har en direkte virkning på aktivitetsnivået, noe som viser at investeringstilskudd kan ha virkning på kommunenes aktivitetsnivå også på kort sikt.

Prisnøytrale tilskudd

Analysen viser at to av de tre prisnøytrale tilskuddene som er undersøkt, på kort sikt har virkning på aktivitetsnivået i vedkommende kommunale sektor. Lønntilskudd til omsorgstjenester og tilskudd til psykiatri viser en slik positiv virkning.⁵² Tilskudd til omsorgstjenester derimot viser ikke den samme positive virkningen på aktivitetsnivået.

For de to ordningene som påvirker aktivitetsnivået, viser imidlertid analysen at det er relativt stor lekkasje til andre kommunale sektorer.⁵³ Beregningene viser at for lønntilskudd til omsorgstjenester var det kun to prosent av økte tilskuddsmidler som

⁵¹ Det er beregnet en signifikant effekt på 1%-nivå av tilskuddssatsene for tre av disse tilskuddsordningene. For tilskuddssatsen til skolefritidsordningen er det beregnet en signifikant effekt på 10%-nivå.

⁵² Det er beregnet en signifikant effekt på 1%-nivå av tilskuddssatsene for disse ordningene.

⁵³ Med begrepet lekkasje menes her når tilskuddsbeløpet ikke fører til en tilsvarende stor utgiftsøkning i forhold til hva utgiftsnivået ville vært det året uten tilskudd. En annen måte å måle lekkasje på er å sammenligne økningen i utgiftene med utgiftsnivået året før. Med generell utgiftsvekst kan det forventes at sistnevnte metode viser mindre lekkasje enn den metoden som her er benyttet.

kunne finnes igjen i økte utgifter til dette formålet i kommunene dette året. For tilskudd til psykiatri var lekkasjen mindre, og beregninger viser at 40 prosent av økte tilskuddsmidler vil kunne forventes å bli anvendt i den sektoren i samme år.⁵⁴ Dette innebærer at en økning i lønnstilskuddet til omsorgstjenester og tilskudd til psykiatri med 1 million kroner hver, vil føre til at ressursbruken i pleie- og omsorgssektoren og til psykisk helsevern dette året øker med henholdsvis 20 000 og 400 000 kroner. Ifølge ECON kan virkningene av tilskuddsordningene være avhengig av hvilke muligheter staten har for å kontrollere hvordan kommunene faktisk bruker midlene, slik at lekkasjene til andre områder blir minst mulig. Lønnstilskuddet til omsorgstjenester er utformet med et klart mål om at det skal føre til netto økning av antall stillinger, mens målene for tilskuddet til

omsorgstjenester (som ikke viser positiv virkning) er mange flere og mindre kvantifiser- og kontrollerbare.

8.2 ENDRES VIRKNINGENE OVER TID?

8.2.1 Avtagende virkning over tid?

Analysen viser at virkningen av de fleste øremerkede tilskudd som er undersøkt, er høyere i tidlige enn i senere perioder av tilskuddsordningens levetid.

Fem av de utvalgte tilskuddsordningene har funnet over en lengre tidsperiode. Det er foretatt separate beregninger for første og andre periode av ordningens levetid. Resultatene er oppsummert i tabell 25.

Tabell 25 Virkninger på aktivitetsnivået etter varighet

Tilskuddsordning	Årstall	Sterkest virkning
Skolefritidsordninger	1991 – 1994 1994 – 1997	Første periode
Musikkskoler	1989 – 1993 1993 – 1997	Første periode
Lønnstilskudd til omsorgstjenester	1991 – 1994 1994 – 1997	Første periode
Barnehager	1985 – 1991 1991 – 1997	Andre periode
Fosforrensing	1985 – 1991 1991 – 1997	Første periode

Tabell 25 viser at med unntak av tilskudd til barnehager, så reduseres virkningen av tilskuddene fra første til andre periode. Det vil si at tilskuddsordningene har sterkest virkning på aktivitetsnivået i den første tiden etter at de er opprettet.

Som tabell 25 viser, skiller driftstilskuddet til barnehager seg ut ved at virkningen er større i andre periode enn i første. En mulig forklaring på dette kan ifølge ECON være økt politisk oppmerksomhet fra statlig hold på barnehageutbyggingen i kommunene i den andre perioden (1991–97). Dette kan føles som press på kommunale politikere, eller gi en økt bevissthet om denne typen tjenester i kommunene. Dette kan føre til økt kommunalpolitisk vilje og interesse for barnehageutbygging, og kan forklare at virkningen var større i siste periode. Det vil si at det

ikke nødvendigvis var tilskuddsordningen, men politiske signaler fra statlig nivå som forårsaket aktivitetsøkningen.

For ytterligere å belyse om virkningen av øremerkede tilskudd avtar over tid, er det foretatt sammenligninger av om virkningene av nyere tilskuddsordninger er sterkere enn virkningene av eldre tilskuddsordninger. Det er gjennomført analyser av tilskuddene til skolefritidsordninger, musikkskoler og barnehager. Disse tre tilskuddsordningene er sammenlignbare,⁵⁵ og de er etablert med omtrent 10 års mellomrom. For å vurdere virkningene av de ulike tilskuddsordningene opp mot hverandre, er elastisiteten⁵⁶ til ordningene beregnet. Elastisiteten må tolkes slik at jo høyere elastisitet et tilskudd har, desto større virkning har tilskuddssatsene på aktivitetsnivået. Tabell 26 oppsummerer resultatene av disse beregningene.

⁵⁴ Beregningen forutsetter at

- ingen andre forhold som har virkning på aktivitetsnivået påvirkes av endret sats
- de trendene som er observert i beregningsperioden vil forlenges inn i framtiden
- virkningen på lang sikt vil avvike noe fra de kortsiktige virkningene

⁵⁵ Alle tre er både enhetstilskudd og driftstilskudd.

⁵⁶ Elastisiteten angir forholdet mellom prosentvis endring i tilskuddssatsen og prosentvis endring i aktivitetsnivået. Dersom elastisiteten f.eks er beregnet til 0,5, betyr det at aktiviteten øker med 5% når tilskuddssatsen øker med 10%.

Tabell 26 Beregnede elastisiteter for tre sammenlignbare tilskuddsordninger

Tilskudd	Etableringsår	Analyseperiode	Elastisitet
Barnehager	1972	1985–97	0,56
Musikkskoler	1982	1989–97	0,88
Skolefritidsordninger	1991	1991–97	2,1

Tabellen viser at tilskuddsordningens elastisitet er mindre jo eldre tilskuddet er. Den beregnede elastisiteten for skolefritidsordningen er imidlertid ikke så sikker/robust som ved de to andre tilskuddsordningene. Resultatene viser likevel at den relative virkningen av tilskuddssatsene har en tendens til å bli lavere jo eldre tilskuddet er.

8.2.2 Virkninger på aktivitetsnivået på kort og lang sikt

Undersøkelsen har også belyst om endringer i tilskuddssatsene har ulike virkninger på aktivitetsnivået på kort og lang sikt. Med kort sikt menes det året tilskuddssatsen endres. Knapphet på arbeidskraft kan for eksempel være en mulig årsak til at virkningene på aktivitetsnivået er sterkere på lang sikt enn på kort sikt. Nærmere analyser viser at for prisvridende tilskudd dempes den kortsiktige virkningen på lang sikt. Prisnøytrale tilskuddsordninger har større virkning på lang sikt enn på kort sikt.

Resultatene fra analysen er oppsummert i tabell 27, som viser prosentvis endring i virkning over tid som følge av en endring i tilskuddssatsen.

Tabell 27 Beregnet prosentvis endring i virkning fra kort til lang sikt⁵⁷

Tilskudd	Prosentvis endring
<i>Prisvridende</i>	
Skolefritidsordninger	- 22 prosent
Musikkskoler	- 22 prosent
Barnehager	- 6 prosent
Fosforrensing	- 28 prosent
<i>Prisnøytrale</i>	
Lønnstilskudd til omsorgstjenesten	27 prosent
Psykiatri	14 prosent

Tabell 27 viser at alle de prisvridende tilskuddene som er undersøkt, får redusert virkning på lang sikt. Ifølge ECON kan dette skyldes en «grip sjansen effekt». Manglende tillit til at statlige myndigheter vil opprettholde tilskuddssatser over tid, gir en viss overreaksjon blant kommunene i det første året, og dermed en redusert virkning på lang sikt.

Videre viser tabellen at de prisnøytrale tilskuddene får økt virkning på lang sikt. Ifølge ECON kan tregheter i tilpasningen fra kommunenes side føre til at en endring i tilskuddssatsen først får virkning på aktivitetsnivået etter noen år.

8.3 FORDELINGSVIRKNINGER VED ULIKE TYPER ØREMERKEDE TILSKUDD

I denne delen av undersøkelsen belyses de fordelingsmessige aspektene ved å benytte ulike typer øremerkede tilskudd. Det er utført beregninger av de marginale fordelingsvirkningene av de seks tilskuddene som viste positiv virkning på aktivitetsnivået i kapittel 8.1. Marginale fordelingsvirkninger belyser om (små) endringer i tilskuddssatsen vil ha sterk virkning i rike eller fattige kommuner. Analysen viser at en økning i *prisvridende* tilskuddssatser har sterk virkning på aktivitetsnivået i de *rike* kommunene. De *prisnøytrale* tilskuddssatsene har derimot sterkere virkning i fattige enn i rike kommuner.⁵⁸

Resultatene av analysen er gjengitt i tabell 28 som gir en oversikt over tilskuddsordningenes påvirkning på aktivitetsnivået i ulike typer kommuner.

⁵⁷ Beregnet prosentvis endring i virkning fra kort til lang sikt er signifikant på 1%-nivå for alle tilskuddssatsene.

⁵⁸ Med rike kommuner menes her kommuner med høyere frie inntekter enn gjennomsnittet, og fattige kommuner har lavere frie inntekter enn gjennomsnittet.

Tabell 28 *Forskjellig virkning på aktivitetsnivået i «rike» og «fattige» kommuner*

Tilskuddsordning	Type tilskudd	Mest virkning i:
Skolefritidsordninger	Prisvridende	Rike kommuner
Musikkskoler	Prisvridende	Rike kommuner
Barnehager	Prisvridende	Fattige kommuner
Fosforrensing	Prisvridende	Rike kommuner
Lønnstilskudd til omsorgstjenesten	Prisnøytral	Fattige kommuner
Psykiatri	Prisnøytral	Fattige kommuner

Tabell 28 viser at det er sterkere virkning av tilskuddssatsen på aktivitetsnivået i rike enn i fattige kommuner for alle de prisvridende tilskuddsordningene, foruten driftstilskuddet til barnehager. En mulig forklaring på disse resultatene er at de mest velstående kommunene kan ha relativt bedre økonomisk evne til å benytte seg av ordninger med kommunal medfinansiering enn mindre velstående kommuner.

Barnehagetilskuddet skiller seg ut fra de andre prisvridende tilskuddsordningene ved at det er en sterkere virkning av tilskuddssatsen i fattige enn i ri-

ke kommuner. En mulig forklaring kan ifølge ECON være at barnehageutbyggingen har vært et satsningsområde med øremerket tilskudd over lang tid, og at mange av de rike kommunene etter hvert har nådd et metningspunkt.

Tabell 28 viser videre at tilskuddssatsen har sterkere virkning på aktivitetsnivået i fattige enn i rike kommuner for begge de prisnøytrale tilskuddsordningene. Prisnøytrale tilskudd er ikke beheftet med krav om kommunal egenandel, men dette kan likevel ikke forklare hvorfor virkningen er sterkest i de fattige kommunene.

9 Administrasjonskostnader

Temaet i dette kapitlet er i hvilken grad det er knyttet store kostnader til administreringen av øremerkede tilskudd på statlig regionalt og kommunalt nivå. Administrative kostnader ved øremerkede tilskudd kan oppfattes som merkostnader ved at statlige midler overføres til kommunene som et øremerket tilskudd, og ikke er lagt inn i rammeoverføringene.

Departementene skal ifølge utredningsinstruksen blant annet vurdere administrative konsekvenser av virkemidlene de velger overfor kommunene (se kapittel 3.2.1). Første del av dette kapitlet belyser i hvilken grad denne typen vurderinger gjennomføres i tilknytning til etableringen av øremerkede tilskudd. Det er deretter pekt på en del egenskaper ved tilskuddene som virker inn på administrasjonskostnadene. Med bakgrunn i casestudie er søkelyset til slutt rettet mot administrative kostnader på kommunalt og regionalt statlig nivå.

9.1 DEPARTEMENTENES VURDERINGER AV ADMINISTRASJONSKOSTNADER

Spørreundersøkelsen til departementene viser at det i liten grad foretas beregninger av antatte administrasjonskostnader i tilknytning til øremerkede tilskudd. For tilskuddsordninger opprettet i budsjettåret 1994 eller senere, ble det stilt spørsmål om det ved etableringen ble foretatt beregninger av forventede administrative kostnader knyttet til ordningen. Av 48 tilskuddsordninger etablert i denne perioden, ble det beregnet *forventede* administrative kostnader for syv av ordningene, tilsvarende 15 prosent, men antatte administrasjonskostnader for den kommunale forvaltningen ble bare beregnet for to av ordningene.

For alle tilskuddsordningene ble det stilt spørsmål om det etter etableringen er foretatt beregninger av *faktiske* administrative kostnader knyttet til ordningen. Spørreundersøkelsen viser at dette er beregnet i tilknytning til åtte av 108 tilskuddsordninger, det vil si syv prosent. Faktiske administrative kostnader på kommunalt nivå er bare beregnet for to av ordningene.

9.2 EGENSKAPER VED TILSKUDDENE

Spørreskjemaet til departementene viser at det er 25 prosenttilskudd. Prosenttilskudd dekker en fastsatt andel av enten budsjetterte eller regnskapsførte utgifter til kommunalforvaltningen. Spørreundersøkelsen viser at et flertall av prosenttilskuddene beregnes på basis av budsjetterte/ beregnede utgifter, 61 prosent, men at et betydelig mindretall av ordningene beregnes av regnskapsførte utgifter, 39 prosent.

Selv om det ikke eksplisitt stilles krav om regnskapsrapportering i forhold til de andre tilskuddstypene, har departementene valgt å kreve at mottaker rapporterer regnskapsførte utgifter for 48 andre ordninger. For 12 av disse ordningene er rapporteringen ikke tilpasset de normale regnskaps- og rapporteringsrutinene til fylkeskommunene og kommunene.

Hvordan kommunene opplever de administrative kostnadene, vil trolig også påvirkes av hvor stort tilskuddsbeløpet er. Det er gjennomført en nærmere kartlegging av små tilskuddsordninger.⁵⁹ For 43 av i alt 60 små tilskuddsordninger stilles det krav om regnskapsrapportering. Videre er 13 av ordningene ikke tilpasset de normale regnskaps- og rapporteringsrutinene til fylkeskommunene og kommunene.

Den samlede administrative ressursbruken for lokalforvaltningen vil også påvirkes av om kommunene må søke om tilskuddet og av hvor mange kommuner som mottar tilskudd. For 44 av de 60 små tilskuddsordningene kreves det søknad fra fylkeskommunene eller kommunene for å motta tilskuddet.

Av de 43 små tilskuddsordningene som krever regnskapsrapportering, er 25 rettet mot kommunene. En nærmere undersøkelse viser at 12 av ordningene utbetales til flere enn 50 kommuner. 11 av disse ordningene krever i tillegg søknad.

9.3 ADMINISTRASJONSKOSTNADER PÅ KOMMUNALT OG REGIONALT STATLIG NIVÅ

Det kan benyttes ulike metoder for å måle administrative kostnader ved øremerkede tilskudd. En me-

⁵⁹ Med små tilskudd menes ordninger med en beløpsmessig verdi under 50 mill kroner. 40 av tilskuddene er mindre enn 20 mill kr. Gjennomsnittlig beløpsmessig verdi for de små tilskuddene er ca 18 mill kr.

tode er å kvantifisere kommunenes kostnader. Det har vært vanskelig å estimere kommunenes administrative kostnader. Under intervjuene ble kommunene bedt om å oppgi antall dagsverk de benyttet i tilknytning til de ulike ordningene. Dette ga svært upresise anslag. De fleste kommunene mente også at det ikke var mulig å kvantifisere dette arbeidet. Tilnærmingen har derfor vært å kartlegge konkrete arbeidsoppgaver og eventuelle arbeidsbyrder og problemer som kommunene har ved at et statlig tilskudd er øremerket. Hovedfokuset under intervjuene i kommunene og på regionalt statlig nivå var de øremerkede tilskuddsordningene som retter seg mot henholdsvis helse- og sosialsektoren og undervisningssektoren inkludert tilskudd til barnehager, jf kapittel 2.3.

Det ble reist tre problemstillinger i tilknytning til temaet administrasjonskostnader på kommunalt og regionalt statlig nivå:

- Hva kjennetegner søknads- og rapporteringsprosessene som kommunene og regionalt statlig nivå må gjennomføre for å benytte seg av de øremerkede tilskuddene?
- Har kommunene og det statlig regionale nivået konkrete problemer i forbindelse med disse søknads- og rapporteringsprosessene? Medfører disse problemene en arbeidsbelastning for kommunene?
- Er det variasjoner mellom kommunene, og hva kjennetegner de kommunene som eventuelt har problemer?

Denne casestudien avdekket at utformingen av tilskuddsordningene kan være forskjellige, men at det er enkelte trekk ved de kommunale prosessene som er gjennomgående for flere av tilskuddsordningene: For de fleste øremerkede tilskuddene stilles det krav om spesifikke søknads- og rapporteringsprosedyrer. Disse kravene utløser ulike prosesser i kommunene. Enkelte søknads- og rapporteringsfaser har blitt *rutiniserte prosesser* i kommunene. Andre tilskuddsordninger utløser planprosesser i kommunene. En siste type tilskuddsordninger krever mer *ad-hoc pregede* kommunale prosesser.

9.3.1 Rutiniserte kommunale prosesser

Søknads- og rapporteringsfasene for tilskuddene til skolefritidsordninger, kommunale musikkskoler og driftstilskudd til barnehagene er kjennetegnet av at de er *rutiniserte*. Det er de samme prosessene som gjentas i kommunene hvert år. Kommunene opplever disse prosessene som lite arbeidskrevende, spesielt sett i relasjon til at det overføres relativt mye penger gjennom disse tilskuddsordningene. For tilskudd til barnehager har en skolesjef uttalt:

«Rapporteringen er enkel og lite arbeidskrevende. Det er heller ikke mye administrative kostnader i

tilknytning til utløsningsfasen eller driftsfasen til denne tilskuddsordningen. For kommunen er dette en grei tilskuddsordning.»

Dette inntrykket forsterkes av at informantene gir uttrykk for at arbeidsbelastningen med disse tilskuddsordningene ble mindre etter hvert som det etableres rutiner:

«Kommunens arbeidsbelastning i forbindelse med tilskuddsordningen til SFO var større i etableringsfasen enn i selve «driftsfasen». Dette gjelder også for andre tilskuddsordninger.»

Tilsvarende uttalelser finner vi også for de to andre tilskuddsordningene. Omfanget av søknaden og rapporteringen oppfattes ikke av kommunene som spesielt arbeidskrevende. Dette skyldes blant annet at det for disse tre tilskuddsordningene er et standardskjema som skal fylles ut en til to ganger i året. I tillegg skjer søknaden og rapporteringen på det samme skjemaet. En av informantene uttrykte seg slik:

«At ordningene ikke er spesielt arbeidskrevende forsterkes også av at søknads- og rapporteringsprosessen er samkjørt. Det vil si at det er det samme skjemaet som fylles ut både for å søke om penger og for å rapportere for fjorårets bruk av penger.»

I den grad det er *problemer* i tilknytning til søknads- og rapporteringsfasen for disse tre tilskuddsordningene gjelder dette for det første *tidspunktet* for rapporteringen. For eksempel opplevde enkelte kommuner med full dekning innenfor skolefritidsordningen det som problematisk at det må søkes om tilskudd på et bestemt tidspunkt i året, fordi dette ikke fanger opp de elevene som slutter og begynner i løpet av året. Et annet tilsvarende eksempel fra tilskuddet til barnehager er at det må rapporteres hvis en barnehage har en plass stående ledig i kortere tid, fordi tilskuddet gis pr barn og ikke pr plass. Dette gjør det mer problematisk å fylle ut søknads- og rapporteringsskjemaet, og bidrar til at det blir mer arbeidskrevende å rapportere.

Det andre problemet som flere kommuner trekker fram, knytter seg til selve utfyllingen av søknads- og rapporteringsskjemaene. Skjemaene kan være kompliserte å fylle ut for personer som ikke har gjort dette tidligere. De må bruke tid på å sette seg inn i utfyllingen av skjemaet. Dette problemet forsterkes ytterligere ved at den enkelte enhet, det vil si barnehage eller skole, fyller ut et grunnlagsskjema som kommunen bruker for å fylle ut et felles søknadsskjema for hele kommunen. En informant uttrykte dette slik:

«Hvis det kommer nye ansatte i barnehagene må disse jobbe mye med å sette seg inn i skjemaet. An-

satte i private barnehager er avhengig av kommunal opplæring for å fylle ut årsmeldingsskjemaet.»

Dette kan oppfattes som et generelt problem for alle virksomheter, og er en del av kostnadene ved at ansatte slutter. Det understreker samtidig at det blir brudd på de rutiniserte prosessene i kommunene ved skifte av ansatte.

Datamaterialet avdekker ikke variasjoner mellom kommunene i forhold til hvordan de oppfatter arbeidsbelastningen i tilknytning til disse tilskuddsordningene. Dette kan tyde på at det ikke er sammenheng mellom kommunestørrelse og eventuelle problemer i tilknytning til søke- og rapporteringsfasen. Dette støttes også av informanter på regionalt statlig nivå som har kjennskap til alle kommunene. Informanter på et SU-kontor uttrykte dette på følgende måte:

«Det er ingen sammenheng mellom kommunes-tørrelse og problemer med utfylling av skjemaene. Det er i hvilken grad kommunen har erfaringer eller uerfarne folk som fyller ut skjemaet som er utslags-givende for om det er problematisk å fylle det ut.»

Regionalt statlig nivå, henholdsvis fylkesman-nens sosial- og familieavdeling for driftstilskudd til barnehager og statens utdanningskontor for tilskudd til musikkskoler og tilskudd til skolefritidsordnin-gen, skal behandle søknadene og utbetale tilskuddet til kommunene (jf rundskrivene F-16–98, F-31–98 og Q-2/98). Intervjuene gir indikasjoner om at også på regionalt statlig nivå er det *rutiniserte prosesser* i tilknytning til disse tilskuddsordningene. Det er etablert faste rutiner som gjenstas en eller to ganger i året. Denne prosessen oppfattes som relativt ukomplisert. På et av SU-kontorene kom dette til uttrykk ved at det ble overlevert en liste over de faste arbeidsoppgavene de gjennomførte en eller to ganger i året i tilknytning til tilskuddene til henholdsvis musikkskoler og skolefritidsordningen. Hos fylkesman-nens sosial- og familieavdeling ble deres oppgaver i tilknytning til driftstilskuddet til barnehager karakterisert på følgende måte:

«Dette er en grei ordning, og et greit skjema. Klart regelverk. Det går på skinner etter hvert.»

Til tross for dette gir informantene på regionalt statlig nivå uttrykk for at arbeidsoppgavene i tilknytning til disse øremerkede tilskuddene er tidkrevende. En årsak til dette er at det er et stort antall tilskuddsmottakere innenfor disse sektorene. For eksempel har antallet barnehager steget, og fylkesmannens sosial- og familieavdeling i for eksempel Buskerud behandler driftstilskudd til rundt 400 barnehager. Tilsvarende er det trolig for både musikkskolene og skolefritidsordningene, ved at det i den senere tid har skjedd en lovfesting av disse kommunale oppgave-

ne. Flere av informantene ga uttrykk for at en del av disse administrasjonskostnadene ikke direkte kan relateres til at tilskuddet er øremerket, fordi det er et generelt rapporteringsbehov innenfor flere av disse sektorene:

«Selv om tilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet, så vil fylkesmannen uansett ha behov for å samle inn data på barnehagesektoren.»

I den grad det er problemer i forbindelse med disse tilskuddsordningene er det i tilknytning til *kontrollen*. Det er begrenset hva det statlige regionale nivået kan kontrollere av de opplysningene som framkommer i søknadsskjemaet fra kommunene. Kontrollen blir derfor ofte bare en kontroll av at summeringene kommunene har foretatt, er riktige, og at antallet barn som er oppgitt, er korrekt. Kontrollen med at antall barn er korrekt, oppfattes av enkelte informanter hos fylkesmannen som problematisk. En informant uttrykte dette slik:

«På samme måte som med tilskuddet til SFO må vi for tilskuddet til musikkskoler basere oss på tillit mellom SU-kontoret og den enkelte kommune når det blant annet gjelder opplysningene om antall.»

Det ble under intervjuene ofte fokusert på at den kontrollproblematikken førte til at en del andre tilskuddsordninger ble svært arbeidskrevende. Det illustrerer at ordninger som gjentas årlig, og som det kan antas at det er etablert rutiniserte prosesser i tilknytning til, kan oppfattes som arbeidskrevende av andre årsaker. Et eksempel på denne typen ordninger er refusjonsordninger i tilknytning til undervisning av fremmedspråklige elever. Kommunene opplever at det stilles krav om svært detaljert informasjon gjennom rapporteringen for disse tilskuddsordningene. Det kreves mye både av kommuner og regionalt statlig nivå i forhold til dokumentasjon og kontroll. Derfor opplever kommunene og det statlige regionale nivået at disse tilskuddsordningene er arbeidskrevende. En utdanningsdirektør har beskrevet dette på følgende måte:

«En del ordninger er mer administrativt krevende for kommunene enn tilskudd til SFO og musikkskoler. Blant annet tilskudd til fremmedspråklige. Det er også mer krevende for SU-kontoret, ved at det fører til mer konkret kontroll.»

På kommunalt nivå, i skolesektoren er dette uttrykt på følgende måte:

«De ulike tilskuddene til flyktninger er et komplisert kontrollsystem. Det er ikke mulig å kontrollere at timene faktisk er avholdt. Det er kategoriene i rapporteringsskjemaet som er problemet.»

Dette viser altså at tilskuddsordninger som er rutinerte, kan være svært arbeidskrevende på grunn av rapporteringen.

9.3.2 Kommunale planprosesser

For å få utløst tilskuddet til omsorgstjenester ble det stilt krav om at kommunene skulle utarbeide konkrete handlingsplaner for utbygging av tjenester for 1998 og for hele handlingsplanperioden. Denne skulle vedtas politisk og innarbeides i kommunenes økonomiplaner (rundskriv I-28/97). I tillegg skulle kommunene fylle ut et skjema til utarbeidelsen av slike planer. Dette rundskrivet signaliserte også at kommunene i neste omgang skulle utarbeide 4-årsplaner for hele pleie- og omsorgssektoren. Plandokumentet fra kommunene vil bli brukt som grunnlag for utbetaling av øremerkede driftstilskudd til pleie- og omsorgssektoren i 1999, og som grunnlag for fylkesmannens og fylkeslegens uttalelser til de søknader om tilskudd til bygging av sykehjem og omsorgsboliger som kommunene sender Husbanken. I skjemaet er det også en rapportdel som brukes til å rapportere resultater for 1998 (rundskriv I-32/98).⁶⁰

Tilskuddet til omsorgstjenester kjennetegnes av at det må gjennomføres *kommunale planprosesser*. Dette i motsetning til de tilskuddsordningene som er drøftet ovenfor, som kun krevde utfylling av søknads- og rapporteringsskjemaer. Det varierer hvordan kommunene opplever denne prosessen. Kommunene deler seg inn i to hovedgrupper: På den ene siden de kommunene som allerede har utarbeidet planer innenfor helse- og sosialsektoren, og som bygger videre på disse. På den andre siden kommuner som ikke hadde slike planer fra før, og som må starte opp en planprosess i forbindelse med dette tilskuddet.

De kommunene som har en variant av helse- og sosialplan fra før, benytter denne som utgangspunkt for å utarbeide de planene som kreves for å få utløst det øremerkede tilskuddet. Disse kommunene oppfatter derfor også dette plankravet som lite arbeidskrevende. Følgende representative uttalelse kommer fra helse- og sosialsektoren i en slik kommune:

«Kommunen hadde allerede laget en kommunal plan for helse- og omsorgssektoren fram mot år 2005. Planen ble justert i tråd med departementets krav til de kommunale planene(...) Fordi det allerede forelå en kommunal plan på dette området, tok ikke planprosessene mye tid og ressurser.»

⁶⁰ SHD understreker at plankravene nå er endret og presisert, slik at planarbeidet kan ivaretas innenfor ordinær kommuneplanlegging (kommuneplan, økonomiplan, budsjett), jf SHD's rundskriv I-32/98. For øvrig foregår det for tiden en prosess med sikte på å samle plan- og rapporteringskravene knyttet til flere av departementets handlingsplaner rettet mot kommunesektoren.

Denne oppfatningen deles også av rådmennene i disse kommunene. En rådmann kom med følgende uttalelse:

«Kommunen hadde ikke mye arbeid med å utarbeide verken kommunal eldreplan eller psykiatriplan, fordi kommunen allerede hadde en kommunal helse- og sosialplan. De eksisterende kommunale planer ble revidert i tråd med departementets krav.»

De kommunene som ikke har et plandokument som grunnlag for utarbeiding av helse- og sosialplanene, oppfatter planprosessen som svært arbeidskrevende. Blant disse kommunene synes det å gå et skille mellom store og små kommuner. De store kommunene fokuserer på at dette var en *tidkrevende prosess*. De små kommunene gir i tillegg uttrykk for at de har problemer med begrenset *administrativ kapasitet og kompetanse*. En mulig forklaring kan være at store kommuner har mulighet til å ansette eller "frikjøpe" stillinger som kan jobbe kun med denne planen. I de små kommunene gis det uttrykk for at sektorsjefen selv ofte er den eneste som sitter med kompetanse til å gjennomføre denne typen planprosesser. Slik blir dette beskrevet av helse- og sosialsektoren i en av disse små kommunene:

«I min kommune har vi hatt begrensede ressurser og fagkunnskap i forhold til utarbeidelsen av denne typen planer. Det er kun én person som kan jobbe med planprosesser, og det er sektorsjefen selv. Dette krever mye ressurser som går på bekostning av daglig ledelse.»

Under alle intervjuene hos fylkesmannens sosial- og familieavdelinger ble problemet med plankompetanse og administrativ kapasitet understreket, og kom blant annet til uttrykk på følgende måte:

«Spesielt i de små kommunene er det problematisk. Her sitter 1–2 saksbehandlere, og det er i praksis disse som skal utarbeide disse planene.»

Den største delen av det øremerkede tilskuddet til omsorgstjenester fordeles ut fra objektive kriterier, som for eksempel antall eldre i ulike aldersgrupper. I tillegg er det avsatt et beløp i hvert fylke som fylkesmannen i samarbeid med fylkeslegen skjønnsmessig fordeler.

I enkelte fylker har små kommuner fått tildelt slike midler for å kunne kjøpe planfaglig kompetanse. Men som en sektorsjef i en liten kommune uttalte:

«I min kommune har vi vurdert å leie inn konsulenter, men også dette ville betinget en enorm innsats fra kommunen.»

Kommunene legger vekt på at det er viktig at politikerne trekkes med i planprosessen, og at de får et

eierforhold til planen. Rundskrivet fra Sosial- og helsedepartementet (jf rundskriv I-28/97) stiller krav om at planene skal være politisk vedtatt. Også i tilknytning til dette går det et skille. På den ene siden finner vi kommuner som hadde planer de kunne bygge på, og som hadde hatt tid til å gjennomføre grundige planprosesser. På den andre siden finner vi kommuner som i løpet av relativt kort tid måtte utarbeide en plan, og hvor tidsaspektet ikke ga rom for omfattende planprosesser. Følgende sitater kan belyse de to ulike situasjonene:

«Dette var et tema som hadde blitt drøftet mange ganger i kommunen, og det hadde derfor også politisk forankring.»

«Det er viktig at politikerne får et eierforhold til handlingsplanen for eldre. Administrasjonen hadde svært kort tid på å utarbeide planen, og de hadde behov for å være dyktige overfor politikerne. Den korte tiden gjorde det problematisk å skape dette eierforholdet.»

Oppsummert kan det sies at de kommunene som ikke hadde en helse- og sosialplan fra før, opplevde kravet som ble stilt om planer som tidkrevende, og til dels svært arbeidskrevende. Kommunene, uavhengig av den arbeidsbelastning de har hatt i tilknytning til planene, gir uttrykk for at de oppfatter det som positivt å utarbeide planer. De mener at planer fører til en mer helhetlig og langsiktig lokal politikk innenfor dette området. Dette uttrykkes slik av helse- og sosialsjefene i to av kommunene:

«Når det stilles krav om helhetlige planer i tilknytning til en tilskuddsordning, gjør dette at kommunene gjennom planer kan tilpasse en helhetlig politikk til lokale forhold.»

«Handlingsplanen for eldre er til nytte. Den har gitt en totalgjennomgang av eldresektoren.»

Selv om kommunene gjennomgående er positive til at det stilles krav om planer for å få utløst det øremerkede tilskuddet, har de en negativ innstilling til at det stilles krav om planer for stadig flere områder innenfor helse- og sosialsektoren. Helse- og sosialsjefen i en kommune som tradisjonelt hadde brukt planlegging som verktøy i helse- og sosialsektoren, uttrykte dette:

«Lokale handlingsplaner har vi hatt også tidligere, og det er velkjent som virkemiddel i kommunen til bruk overfor kommunestyret. Men det kan bli anstrengende å lage planer hver gang en skal få et øremerket tilskudd.»

I tilknytning til tilskuddet til omsorgstjenester skal kommunene fylle ut et rapporteringsskjema på fire sider. Kommunene gir uttrykk for at skjemaet som skal fylles ut, ikke er omfattende. I intervjuene

fokuserer kommunene på at de *kategoriene* som benyttes i skjemaet, kan være vanskelige å fylle ut. I skjemaet forutsettes det at kommunene skal gjøre rede for i hvilken grad det har vært en økning i antall årsverk innenfor henholdsvis institusjon og hjemmetjenester.⁶¹ Omtrent samtlige kommuner gir uttrykk for at denne inndelingen er problematisk. Mange kommuner har organisert de ansatte i pleie- og omsorgssektoren i team, ved at den hjemmebaserte tjenesten er integrert i den institusjonsbaserte tjenesten. Denne organiseringen kan gjøre det problematisk og tidkrevende for kommunene å dokumentere at det øremerkede tilskuddet har ført til økt aktivitet i sektoren. Dette er bakgrunnen for at kommunene oppfatter denne rapporteringen som arbeidskrevende, til tross for at skjemaets omfang er svært begrenset. En helse- og sosialsjef uttrykker dette slik:

«Kommunen rapporterer på antall årsverk (...). Det er problematisk å rapportere p.g.a. at de ansatte i omsorgstjenesten er organisert i team, som både jobber på institusjon og i forhold til omsorgsboliger. Det er derfor et omfattende og komplisert skjema som bryter med hvordan kommunene jobber.»

Et annet problem som kommunene ga uttrykk for i forhold til denne rapporteringen var *periodiseringen*. Rapporteringen på dette tilskuddet skal skje innen 1. desember. En del kommuner opplever det som problematisk at det ikke er sammenfall med den øvrige rapporteringen som skjer pr 31. desember, for eksempel rapporteringen til SSB og rapporteringen på dette tilskuddet. De hevder at dette fører til ekstraarbeid for kommunen:

«Dette ble en tilleggsjobb for kommunen. Er vant til SSB-rapporteringen som er pr 31/12, nå skulle det rapporteres pr 1/12 [...]. Det ble en manuell ordning å framskaffe disse dataene.»

Intervjuene gir ingen indikasjoner på at det er forskjeller mellom kommunene i forhold til hvordan de oppfatter denne rapporteringen og den arbeidsbelastningen den medfører.⁶²

Fylkesmannen og fylkeslegen har en sentral rolle i forhold til det øremerkede tilskuddet til omsorgstjenester. De er tillagt en veiledningsfunksjon og har i tillegg ansvaret for tilskuddsforvaltningen. Dette innebærer ansvar for overføring av midlene til kommunene, tilbakerapportering om bruk av midler mv (jf rundskriv I- 40/97). Fylkesmannen skal på bakgrunn av rapportering fra kommunene gjøre en vurdering av om tilskuddet er benyttet i henhold til for-

⁶¹ I tillegg er det en tredje, åpen kategori: «Annet».

⁶² Ifølge SHD er den særskilte rapporteringen knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg nå lagt om fra rapporteringsdato 1. desember til 31. desember. Rapporteringstidspunktet blir da sammenfallende med rapporteringen til SSB.

målet. Rapporteringen skal sammenholdes med de planene som kommunene tidligere har sendt inn til fylkesmannen for vurdering. Både fylkeslegen og fylkesmannen har fått statlige midler til stillinger for å administrere disse oppgavene. Det opprettes hos fylkesmannen prosjektkoordinator-stillinger tilknyttet sosial- og familieavdelingen.⁶³ I alle intervjuene hos fylkesmannens sosial- og familieavdelinger gis det uttrykk for at rapporteringsskjemaet som kommunene skal fylle ut er enkelt. Det blir sogar hevdet at kommunene "slipper billig". Fylkesmennene opplever imidlertid ikke dette som et stort problem, fordi de hevder at de sitter med mye kunnskap om den enkelte kommune som de benytter i kontrollen av bruken av midlene. Hos en av prosjektkoordinatorne ble dette uttrykt slik:

«Rapporteringsskjemaet er enkelt. Det er ikke mulig for fylkesmannen å etterprøve opplysningene fra kommunene. Vi stoler på at opplysningene fra kommunene er riktige. Fylkesmannen har god kontakt med kommunene, og vil derfor relativt raskt se dersom opplysningene er vesentlig feil.»

9.3.3 Kommunale ad-hoc prosesser

Det finnes en rekke andre øremerkede tilskuddsordninger. Disse skiller seg til en viss grad fra de som er beskrevet ovenfor, som er store og har en nasjonal karakter, og som ofte strekker seg over en lengre tidsperiode. Disse andre tilskuddsordningene er det i større grad opp til kommunene selv å søke på, det vil si at det kreves et *kommunalt initiativ*. En sektorsjef har uttrykt denne forskjellen på følgende måte:

«En ting er de pengene som kommer dalende, noen annet er de pengene som kommunene kun får tak på gjennom å være offensive.»

Målsettingen med denne typen øremerkede tilskudd er at kommunene skal sette i verk konkrete oppgaver eller tiltak. Det vil i det følgende bli fokusert på to tilskuddstyper.⁶⁴ Den første tilskuddstypen er øremerkede tilskudd hvor målsettingen er at kommunene skal initiere og iverksette *driftstiltak* overfor bestemte grupper. Eksempler innenfor helse- og sosialsektoren er tilskudd til personlige assistenter og tilskudd til utskriving av unge funksjonshemmede fra institusjon. Den andre tilskuddstypen er øremerkede tilskudd som skal bidra til initiering og iverksetting av forsøk eller prosjekter i kommunene, ofte såkalte *utviklingsprosjekter*. Eksempler er prosjektbaserte tilskuddsmidler til IT, rus og mobbing som forvaltes av Statens utdanningskontor og tilskudd til lokalt utviklingsarbeid i barnehagene som forvaltes av fylkesmannen.

De kommunale søknads- og rapporteringsprosessene som må gjennomføres for å få utløst begge disse tilskuddstypene har preg av å være kommunale *ad-hocprosesser*. Det er prosesser som er frakoplet de daglige kommunale driftsoppgavene, og det er søknads- og rapporteringsprosesser som gjennomføres utelukkende for å få utløst denne typen midler.

Kommunene og det regionale nivået oppfatter disse tilskuddstypene som arbeidskrevende i forhold til *utløsningsfasen*. Kommunene må utarbeide søknader for å få utløst midlene. Disse hevder informantene at de må legge mye arbeid i. I tillegg er det ikke sikkert at søknadene innvilges. Årsaken til dette er at det regionale statlige nivået i tilknytning til disse tilskuddene ofte må foreta en skjønsmessig behandling av søknadene. Under et intervju hos statens utdanningskontor i ett av fylkene ble dette bekreftet på følgende måte:

«De prosjektbaserte tilskuddene er krevende for kommunene og for SU. Denne typen tilskudd er relativt dyrere å administrere enn de etablerte tilskuddene.»

Dette er også arbeidskrevende for kommunene fordi det som regel ikke foreligger skjemaer eller maler for søknadene. Disse betraktningene gjelder for begge tilskuddstypene, men søknader til utviklingsprosjekter oppfattes av informantene som de tyngste.

Rapporteringsfasen oppfattes også av informantene som svært omfattende og til dels krevende når det gjelder utviklingsprosjektene. Det stilles ofte krav om regnskapsrapportering samt sluttrapport fra prosjektet. Sett i relasjon til tilskuddsbeløpenes størrelse synes kommunene at arbeidsbelastningen kan være urimelig. To sektorsjefer uttrykte dette på følgende måte:

«Det er ofte en forferdelig jobb for å få ut et par tusen kroner.»

«Det er positivt at det stilles krav til prosjektrapporter. På denne måten kan også andre kommuner lære noe av prosjektet. Men med hensyn til ressursbruk medfører en av disse ordningene like mye som for eksempel tilskuddet til skolefritidsordningen.»

De øremerkede tilskuddene til driftstiltak oppfattes ikke som like arbeidskrevende med hensyn til rapportering. Men som en helse- og sosialsjef uttrykte seg om et tilskudd til unge funksjonshemmede:

«Det er greit at det er en søknad, men det er for detaljerte krav til rapporteringen på småbeløp. Det dreier seg her om så ressurskrevende brukere at alle forstår at de koster mer enn de midlene vi får i tilskudd.»

Kommunene gir altså uttrykk for at de oppfatter disse tilskuddsordningene, spesielt de prosjektbaserte

⁶³ Eventuelt ved fylkesmannens kommunal- og familieavdeling.

⁶⁴ Denne kategoriseringen og skillet mellom tilskuddstypene kom fram under våre intervjuer på kommunalt og regionalt statlig nivå.

te som svært arbeidskrevende både når det gjelder søke- og rapporteringsfasen.

Det er ingen indikasjoner på systematiske variasjoner mellom kommunene verken når det gjelder kommunestørrelse eller økonomisk situasjon i kommunene i forhold til om de benytter seg av denne typen tilskudd. Om en kommune søker tilskudd eller ei vil i større grad avhenge av enkeltpersoner i kommunene. Det synes å være av avgjørende betydning at det finnes ansatte i kommunen som har tid og ressurser til å søke på og ofte gjennomføre denne typen til-

tak. Begrepet «motiverte ansatte» går igjen i de fleste av intervjuene. Hos et utdanningskontor beskriver en dette slik:

«Om en kommune søker er avhengig av motiverte ansatte som er innstilt på å gjøre en ekstra innsats.»

Casestudien viser således at de administrative kostnadene på kommunalt og regionalt statlig nivå varierer mellom ulike tilskuddsordninger.

10 Utilsiktede virkninger på kommunalt nivå

Utilsiktede virkninger er et tema i debatten om bruken av øremerkede tilskudd. I undersøkelsen har hovedfokuset vært utilsiktede virkninger på kommunalt nivå. Det er tatt utgangspunkt i verdiene ved det kommunale selvstyret. Dette er verdier som begrunner at vi har kommuner, og at oppgaver delegeres til kommunalt nivå. Disse verdiene er frihet, demokrati og effektivitet (det redegjøres for disse verdiene i kapittel 3.1.1).

Problemstillingen er i hvilken grad øremerkede tilskudd som statlig styringsvirkemiddel har *utilsiktede* virkninger på det kommunale selvstyret, med utgangspunkt i verdiene ved det kommunale selvstyret.

Dette er kartlagt gjennom intervjuer med sektorsjefer og rådmenn i et utvalg kommuner, samt representanter fra statlig regionalt nivå. Intensjonen har vært at informantene skal gi *konkrete eksempler* på positive eller negative virkninger av øremerkede tilskudd. Dette for å unngå at intervjuene ble preget av det tradisjonelle motsetningsforholdet mellom stat og kommune (jf St meld nr 23 (1992–93)).

10.1 KOMMUNENES HANDLINGSFRIHET

I hvilken grad opplever kommunene at øremerkede tilskudd som statlig styringsvirkemiddel har utilsiktede virkninger på kommunenes handlingsfrihet, det vil si kommunenes muligheter til selv å definere hvilke oppgaver de vil løse samt hvilke tiltak de vil iverksette?

Alle kommunene, med rådmennene i spissen gir uttrykk for at det kommunale selvstyret og kommunens handlingsfrihet reduseres av de øremerkede tilskuddene. Disse informantene foretok imidlertid ikke et skille mellom ulike former for statlig styring, slik at øremerkede tilskudd ble tolket synonymt med statlig styring. Følgende uttalelse kom fra en av rådmennene:

«Jeg har forståelse for bakgrunnen for at staten bruker øremerkede tilskudd, at de ønsker å gjennomføre sine målsettinger. Men det lokale demokratiet kommer i bakhånd. Ny kommunelov førte til et løft, men dette var ikke tilstrekkelig. Få kommuner har frihet, det blir mer og mer statlig styring.»

Rådmenn i flere kommuner hevder at kommunenes handlingsrom i de senere årene har blitt *ytterligere* redusert som følge av at de oppfatter at det har vært en tendens til økende *rapportering*. Dette skal blant annet sikre at midlene ikke lekker til andre sektorer, men fra kommunens side oppfattes det som at deres handlingsrom reduseres. En uttalelse fra en rådmann illustrerer dette:

«Det er mindre slingringsmonn på de øremerkede tilskuddene nå i forhold til tidligere, fordi det kontrolleres at pengene brukes i tråd med statens intensjoner.»

Et begrep som går igjen i intervjuene i forhold til dette temaet er *tillit*: Kommunene oppfatter kravene om rapportering som et uttrykk for manglende tillit fra statlig hold til at kommunene bruker de øremerkede tilskuddene etter intensjonene.

Det kan stilles spørsmål ved om redusert kommunal handlingsfrihet er en *utilsiktet* virkning av øremerkede tilskudd. All statlig styring vil legge bindinger på og redusere kommunenes frihet til selv å velge hvilke oppgaver de vil løse. Bakgrunnen for at Stortinget til tross for dette velger å bruke øremerkede tilskudd, er ofte fordi statens målsetting om likhet, det vil si et *likeverdige* tjenestetilbud i hele landet oppfattes som viktig.⁶⁵ Dette kommer blant annet til uttrykk i St meld nr 50 (1996–97) Handlingsplan for eldreomsorg og i St prp nr 1 (1996–97), hvor det heter at «regjeringens mål er å sikre alle et tilfredsstillende og *likeverdige* tilbud av pleie- og omsorgstjenester, uavhengig av *bosted*, inntekt og sosial status» (våre uthevninger). Videre sies det at Regjeringen vil bruke sterke finansielle virkemidler blant annet for å øke kapasiteten og kvaliteten, men også for å «sikre brukerne et mest mulig likeverdige tilbud på landsbasis, det vil si å utjevne kommunale forskjeller» (St meld nr 50 (1996–97)).

Til tross for at rådmennene gir uttrykk for at øremerkede tilskudd reduserer den kommunale handlingsfriheten, gir flere av dem også uttrykk for at utilsiktede virkninger kan ha en positiv karakter: En

⁶⁵ For en drøfting av de ulike verdiene ved det kommunale selvstyret og statens målsetting om likhet, se blant annet NOU 1990:13: Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner kapittel 7.

rekke informanter, både blant rådmenn og sektorsjefer mente at øremerkede tilskudd kan ha positiv virkning ved at det blir satt fokus på svake grupper. Eksempler som ble gitt var de øremerkede tilskuddene til psykiatri og barnevern. Det ble hevdet at etableringen av et øremerket tilskudd førte til en ny og sterkere bevissthet i kommunen om denne gruppen. En rådmann uttrykte seg slik om tilskuddet til psykiatri:

«Dette er en type tilskudd som er sunne og nødvendige. I forhold til svake grupper kan statlige støt-teordninger føre til en annen – og ny – bevissthet i kommunen.»

De fleste utilsiktede virkninger av øremerkede tilskudd som kommunene opplever, har en *negativ karakter*. Et fellestrekk ved de negative utilsiktede virkningene er at kommunene må yte midler ut over det den statlige øremerkede satsningen opprinnelig forutsatte. Dette oppfattes av kommunene som en reduksjon i muligheten til selv å disponere de frie økonomiske midlene. Informantene trekker fram flere forhold som kan bidra til slike utilsiktede virkninger.

Det blir påpekt av flere kommuner at øremerkede tilskudd, og de kravene som stilles om at kommunene skal utarbeide planer, kan skape *forventninger* i befolkningen. Et eksempel som flere informanter trekker fram er planen de må utarbeide i tilknytning til det øremerkede tilskuddet til psykiatri. Kommunene opplever det som problematisk at de statlige midlene ikke står i forhold til planens innhold. En helse- og sosialsjef uttrykte dette slik:

«Jeg er svært kritisk til tilskuddsordninger hvor staten ber kommunene om å utarbeide planer, det vil si dokumentere et behov, men hvor staten i neste omgang ikke «innfrir» de behov som er dokumentert gjennom planen. Et eksempel på dette er psykiatriplanen. Dette blir feil i forhold til brukerne som får forventninger.»

Kommunene opplever at forventninger fra befolkningen kan føre til press om å utløse øremerkede tilskudd som krever kommunale egenandeler eller å iverksette kommunale tiltak utover det som staten bidrar med. Flere informanter mener at dette fører til en omprioritering av de kommunale ressursene som kan gå på bekostning av grupper eller oppgaver som ikke er lovfestet eller er tilknyttet øremerkede tilskudd, som for eksempel kultur og barne- og ungdomsarbeid. Dette kan tolkes som en reduksjon i den kommunale handlingsfriheten, fordi det er statlige preferanser, og ikke lokalpolitiske preferanser som ligger til grunn for en kommunal prioritering. En rådmann uttrykte dette slik:

«Eksistensen av et øremerket tilskudd kan skape forventninger hos brukerne som politikerne ikke kla-

rer å si nei til, selv om tilskuddsordningen har krav om at kommunen skal bruke av egne midler.»

I den grad kommunene ikke klarer å innfri slike forventninger fra befolkningen opplever kommunene å bli trukket til ansvar for dette. En av rådmennene formulerte dette slik:

«Staten «lager» masse forventninger om utviklingen i ulike typer velferdstilbud. Når det er knapp økonomi, blir kommunen «svarteper».»

Både på kommunalt og regionalt statlig nivå ble det oppfattet som et problem at øremerkede tilskudd ikke blir pris- og lønnskompensert. Det hevdtes at dette fører til at det kommunale handlingsrommet blir redusert fordi kommunen må benytte egne frie midler til å opprettholde en statlig initiert oppgave eller virksomhet. Tilsvarende virkning mener en rekke informanter at kravet om kommunale egenandeler på øremerkede tilskudd har.

Det blir ofte påpekt som en uheldig virkning av øremerkede tilskudd at de vanskeliggjør den kommunale planleggingen fordi inntektsrammene blir lite forutsigbare (NOU 1996:1). Det ble undersøkt i hvilken grad kommunene oppfatter at øremerkede tilskudd påvirker den overordnede kommunale planleggingen. Informantene inntok litt ulike holdninger til påstanden om at øremerkede tilskudd vanskeliggjør den kommunale planleggingen, men hovedinntrykket er at kommunene ikke opplever at øremerkede tilskudd i seg selv har skyld i dette. Kommunene mente at hovedproblemet var usikkerhet i tilknytning til rammetilskuddet fra staten. Følgende uttalelse fra en sektorsjef illustrerer dette:

«Jeg oppfatter det ikke som et problem at vi ikke vet eksakt hvor mye vi får i øremerkede tilskudd. Det er like usikkert hvor store rammeoverføringer kommunene får fra staten. Kommunen vet ikke eksakt hvor mye en får fra år til år, men dette er ikke noe spesielt for øremerkede tilskudd.»

10.2 KOMMUNALT DEMOKRATI

I den grad øremerkede tilskudd påvirker det lokalpolitiske engasjementet eller politikernes deltakelse i kommunepolitikken, kan det oppfattes som en utilsikket virkning.

Det er ikke foretatt intervjuer med kommunepolitikere. Rådmennene er benyttet som informanter.⁶⁶ Dette gjør at tolkningen av funnene må gjøres med stor forsiktighet. Funn som er gjort er imidlertid i tråd med forskningsstudier (se for eksempel Johnsen, Hegdal, Hovik og Mydske (1994)) som viser at

⁶⁶ Sektorsjefene er også til en viss grad benyttet som informanter, men kun i forhold til arbeidet i de respektive politiske sektorutvalg.

kommunepolitikerne har en tosidig innstilling til statlig styring: Prinsipielt hegner lokalpolitikkerne om det lokale selvstyret og er kritiske til statlig styring, men mange politikere har reelt sett en mer pragmatisk holdning til dette. I datamaterialet kommer dette til uttrykk ved at informantene i kommunene gir uttrykk for at det finnes både politikere som er svært kritiske til øremerket statlig styring, mens andre – ofte representert ved sektorpolitikkerne – inn tar en mer positiv holdning. En rådmann uttrykte dette slik:

«Det oppstår en allianse mellom sektorpolitikere og faggrupper i forhold til det øremerkede tilskuddet, det blir enklere med sektortenkning, fordi den blir mer konkret. Helhetspolitikkerne derimot ønsker seg rammer.»

Det ble stilt spørsmål om informantene som observatører på møter i kommunens politiske organer, hadde opplevd at innføringen av eller omfanget av øremerkede tilskudd innenfor et sektorområde hadde påvirket den politiske debatten i disse organene. Antakelsen er at øremerkede tilskudd fører til mindre kommunal handlingsfrihet, og dermed mindre engasjement blant lokalpolitikkerne. Svarene peker i to retninger: enkelte informanter mente at det hadde blitt mindre politisk engasjement som følge av et konkret øremerket tilskudd. En rådmann karakteriserte dette slik:

«Innenfor helse- og sosialsektoren er det stor politisk passivitet og lite engasjement i kommunepolitikken, fordi det er mye som ruller og går. De lokale politikernes handlingsrom kan karakteriseres som at de har hendene på ryggen når de vedtar budsjetter. Dette i motsetning til teknisk sektorstyre, hvor regulerings saker og utbyggingssaker fører til større politisk engasjement.»

Andre informanter hevdet at øremerkede tilskudd kan føre til økt politisk engasjement, fordi det gir sektoren nye og friske midler som skal fordeles. En rådmann uttrykte dette slik:

«Det er større kreativitet i sektorutvalg med mye øremerkede tilskudd. Kreativitet i forhold til hvordan en skal utnytte de øremerkede tilskuddene, hvordan disse midlene skal brukes på en best mulig måte.»

Flere informanter mener at kommunepolitikerne er mer opptatt av at de totale statlige rammene er for små, og i mindre grad hvordan pengene fra staten tilflyter kommunene. En helse- og sosialsjef beskrev dette slik:

«Politikerne er mer frustrert over rammenes totale størrelse enn hvordan pengene kommer, dvs. som øremerket tilskudd eller rammer.»

10.3 EFFEKTIVITET

Det kommunale nivået er også tuftet på et effektivitetsaspekt. Det kan skilles mellom to former for effektivitet: Ytre effektivitet, hvor det antas at lokalbefolkningen vil ha de beste forutsetningene for å definere relevante problemer i lokalsamfunnet, og for å angi de mest hensiktsmessige oppgaver og løsninger (Kjellberg og Hansen (1986)). Indre effektivitet vil si at løsningene skal være meste mulig kostnadseffektive, og det antas at lokalkunnskap gir gode forutsetninger for å finne slike løsninger.

Først den ytre effektiviteten: Staten ønsker gjennom øremerkede tilskudd å påvirke kommunenes prioritering av oppgaver. Dette innebærer at det kan være ulike oppfatninger på sentralt og lokalt nivå hva som er prioriterte oppgaver. Intervjuene viser likevel at det ofte er samsvar mellom lokale og statlige prioriteringer. Dette kommer spesielt til uttrykk i forhold til handlingsplanen for eldre. En helse- og sosialsjef uttrykker dette slik:

«Vi ville fått en satsning på eldre og omsorg uavhengig av om det var et øremerket tilskudd eller ikke. De statlige prioriteringene stemmer overens med de kommunale, fordi det var behov for dette i kommunen.»

På den annen side er enkelte informanter opptatt av at til tross for at det er et samsvar, så er det ikke alltid at dette stemmer overens tidsmessig. For eksempel har enkelte kommuner gitt uttrykk for at de ville valgt å prioritere andre sektorer de nærmeste årene, for deretter å gjennomføre en satsning på eldre. Andre kommuner har allerede gjennomført en satsning på eldre før den statlige satsningen.

I forhold til andre øremerkede tilskudd gis det ikke uttrykk for den samme enighet mellom statlig og lokalt nivå. Tilskudd til henholdsvis barnehager, musikk skoler og reform 97 er eksempler som ofte gis på dette.

At statlige og kommunale prioriteringer av oppgaver og løsninger ikke samvarierer er i streng forstand ikke en utilsiktet virkning av øremerkede tilskudd, jf diskusjonen i forbindelse med kommunal handlefrihet. Kommunene gir få eksempler på mer direkte utilsiktede virkninger på den ytre effektiviteten. Men ett forhold det fokuseres på i mange intervjuer, er at enkelte kommuner allerede har bygd ut eller opprettet den tjenesten som det gis et øremerket tilskudd til. En av casekommunene hadde før de øremerkede tilskuddene til omsorgsboliger og sykehjem ble etablert prioritert eldreomsorg, og blant annet bygd omsorgsboliger. Nå var det behov for og et kommunalpolitisk ønske om en tilsvarende satsning på skolesektoren. Informantene i kommunen hevdet at det ikke var ressurser i kommunen til dette fordi de økte statlige midlene var øremerket til eldreomsorg. Hypotetisk sett kan slike erfaringer føre til at

kommunene blir mer avventende med store lokale satsninger på en sektor, i påvente av en eventuell statlig satsning. En rådmann har beskrevet dette slik:

«Det er et generelt problem med øremerkede tilskudd at staten ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at det er over 400 kommuner med forskjellige behov. Tidspunktet for den statlige satsningen vil ikke alltid passe med den enkelte kommunes behov (for sent eller for tidlig).»

Hos statens utdanningskontor i ett av fylkene ble det gitt uttrykk for følgende:

«Øremerkede tilskudd kan slå uheldig ut for enkelte kommuner som allerede har satset på utbygging av en sektor, og derfor ikke får refundert sine utgifter. Dette kan føre til at kommunene spekulerer i å avvente statlige tilskudd.»

Enkelte informanter på regionalt statlig nivå har også fokusert på at denne typen problematikk kan føre til et styringsproblem for det statlige regionale

nivået. Dette nivået skal gi kommunene signaler om nasjonale målsettinger. I den grad det på et senere tidspunkt blir knyttet økonomiske ordninger som øremerkede tilskudd til dem, kan dette på sikt redusere virkningene av det regionale nivåets styrings-signaler. Hos fylkesmannens sosial- og familieavdeling i ett av fylkene hevder de at:

«Det blir problematisk for oss når vi tidligere har minnet kommunene om hva de overordnede nasjonale målsettingene var. Kommunene som da hørte på våre råd, sitter med «skjegget i postkassa» når et øremerket tilskudd blir opprettet. Signalet blir da at de kommunene som gjør jobben sin straffes.»

Når det gjelder den indre effektiviteten, ble det stilt spørsmål om de løsningene kommunene måtte velge for å få utløst de øremerkede tilskuddene, kunne oppfattes som ineffektive fra en lokal synsvinkel. Hypotetisk så ikke informantene bort fra at dette kunne skje, men det var få som hadde konkrete eksempler å vise til.

11 Vurderinger

11.1 GENERELT

Gjennom Stortingets behandling av St meld nr 23 (1992–93) ble det gitt tilslutning til prinsippet om at mål- og resultatstyring av kommunalforvaltningen var viktig for å sikre et godt fungerende folkestyre lokalt, jf Innst S nr 156 (1992–93). Omleggingen av inntektssystemet i 1986 var dessuten i vesentlig grad begrunnet ut fra hensynet til i sterkere grad å legge til rette for lokale politiske prioriteringer.

For bruken av øremerkede tilskudd viser undersøkelsen at utviklingen ikke har vært i samsvar med intensjonene. Siden 1986 har det vært en sterk økning i bruken av øremerkede tilskudd, både beløpsmessig og som andel av de statlige overføringene til kommunalforvaltningen.

Samtidig er det enighet om at sterke statlige styringsmidler i form av øremerkede tilskudd kan benyttes ut fra viktige nasjonale hensyn, jf Innst S nr 156 (1992–93). Dette betyr først og fremst ut fra velferdsstatens likhetsideal om at alle uansett hvor de bor, skal ha tilgang på likeverdige tjenester på grunnleggende velferdsområder.

Undersøkelsen viser at innføring eller opptrapping av en øremerket tilskuddsordning som hovedregel vil føre til et økt tjenestetilbud selv om virkningen for noen tilskuddstyper er usikker. Virkningene er normalt sterkest i den første tiden etter etablering, det vil si at virkningen av et tilskudd avtar over tid.

11.2 UTVIKLINGEN I BRUKEN AV ØREMERKEDE TILSKUDD

Det har ikke vært noen økning i antall tilskuddsordninger i perioden etter 1986. Den beløpsmessige veksten skyldes i hovedsak noen få store tilskuddsordninger. Det betyr at staten i styringen av kommunene bruker et fåtall store tilskuddsordninger og mange små tilskudd. Dette illustreres tydelig ved at de 20 største tilskuddene utgjør 90 prosent og de 50 minste tilskuddene to prosent av samlet øremerket beløp.

Den betydelige veksten som har vært i bruken av øremerkede tilskudd på 1990-tallet, kan i stor grad forklares med den sterke veksten i øremerkede tilskudd over SHDs budsjett. Her må det nevnes at

mye av veksten skyldes enkelte store tilskudd.⁶⁷ Departementene, med unntak av SHD, har samlet en reell reduksjon i bruken av øremerkede tilskudd i perioden fra 1992 til 1998.⁶⁸ I forhold til 1986 har imidlertid også disse departementene hatt en samlet vekst i bruken av øremerkede tilskudd.

Selv om et flertall av ordningene er etablert i de siste årene, så er mange av ordningene likevel etablert før innføringen av det nye inntektssystemet i 1986. De eldste ordningene ble etablert allerede på 1950- og 1960-tallet. Alderen i seg selv gjør at det er grunn til å stille spørsmål ved berettigelsen av tilskuddet. For et flertall av ordningene er det ikke foretatt en kritisk vurdering av tilskuddet med henblikk på opphør eller innlemmelse i inntektssystemet. Senest i Innst S nr 250 (1997–98) til kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 uttalte kommunalkomiteen at det bør foretas en løpende vurdering av bruken av øremerking. Undersøkelsen gir grunnlag for å hevde at det kan være et potensiale for å redusere antall øremerkede tilskuddsordninger.

Når tilskuddsordningene etableres, blir det for et flertall ikke eksplisitt vurdert noen tidsbegrensning. Varigheten blir heller ikke begrenset til oppfyllelse av et visst produksjonsmål eller en viss dekningsgrad. Mange av tilskuddene er imidlertid i sin karakter tidsbegrenset ved at de er begrunnet med utbygging eller forsøk. Det kan stilles spørsmål ved om det i de årlige kommuneøkonomiproposisjonene i større grad burde gis en vurdering av ordningenes forventede varighet.

11.3 VIRKNINGER AV ØREMERKEDE TILSKUDD

Undersøkelsen viser at øremerkede tilskudd som hovedregel har virkning på tjenestetilbudet. Virkningen varierer imidlertid etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet, og den avtar over tid. Videre kan valg av tilskuddstype ha betydning for i hvilke kommuner tilskuddet har sterkest virkning.

⁶⁷ For eksempel innsattsstyrt finansiering og refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus.

⁶⁸ Det gjøres oppmerksom på at det er variasjon mellom disse departementene i bruken av øremerkede tilskudd.

Prisvridende driftstilskudd har virkning på aktivitetsnivået i det samme året som tilskuddssatsen blir endret. Alle de tre tilskuddsordningene som inngår i undersøkelsen, har positiv virkning på aktivitetsnivået.⁶⁹

En mulig forklaring på at prisvridende tilskudd har virkning på aktivitetsnivået, kan være at kostnadene ved å produsere tjenestene blir lavere for kommunene slik at de grunnleggende kostnadsforholdene mellom sektorene blir endret. En annen mulig forklaring er at disse tilskuddene har innebygget en relativ enkel kontrollmekanisme ved at rapporteringen er knyttet opp mot utførelse av bestemte aktiviteter (f eks antall plasser) hos kommunene.

Undersøkelsen viser at virkningen av prisenøytrale tilskudd er mer usikker. For ett av tilskuddene (tilskudd til omsorgstjenester) er det ikke observert noen virkning på aktivitetsnivået. Hos de to andre prisenøytrale tilskuddsordningene (tilskudd til psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester) er det observert store lekkasjer til andre områder innenfor kommunal sektor. Med lekkasje menes her når tilskuddsbeløpet ikke fører til en tilsvarende stor utgiftsøkning i forhold til hva utgiftsnivået ville vært det året uten tilskudd. For tilskudd til psykiatri og lønnstilskudd til omsorgstjenester kunne bare henholdsvis 40 prosent og to prosent av økte tilskuddsmidler finnes igjen i økte utgifter til disse formålene i kommunene det samme året.

En mulig forklaring på lekkasjene til andre områder kan være at prisenøytrale tilskudd ikke påvirker kommunenes kostnader ved å produsere en tjeneste, men bare dens totale inntekter. Videre er det ikke en klar kobling mellom tildelingskriterier og utførelse av aktivitetene som tilskuddet er forutsatt å dekke. Selv om det medfører en forpliktelse til å bruke de økte overføringene i sin helhet på det øremerkede området, kan det være vanskelig å kontrollere at midlene brukes som forutsatt. De store lekkasjene for de to prisenøytrale tilskuddene illustrerer behovet for å utarbeide presise oppfølgingskriterier slik at man kan etterprøve om den tilsiktede virkningen oppnås.

De store lekkasjene for de prisenøytrale tilskuddene behøver ikke alltid å være uttrykk for at kommunene ikke prioriterer dette formålet. Undersøkelsen viser at prisenøytrale tilskudd har en større virkning på aktiviteten på noe sikt enn i det året økningen i tilskuddssatsen skjer. Tregheter i kommunenes tilpasning, for eksempel på grunn av knapphet på kvalifisert arbeidskraft, kan være en årsak til at virkningene på aktivitetsnivået først skjer etter noen år.

På bakgrunn av det ovennevnte synes det som om prisvridende driftstilskudd har større virkninger på aktivitetsnivået enn prisenøytrale tilskudd. Valg av tilskuddstype kan således være av stor betydning for hvorvidt målsettingen med ordningen nås.

Analysen av hvordan åtte utvalgte tilskuddsordninger påvirker aktivitetsnivået er begrenset til perioden 1985–97. Blant annet for å hindre lekkasjer til andre sektorer har staten fra 1998 i økende grad stilt krav til kommunene om aktivitetsøkning i forbindelse med tilskudd til omsorgstjenester og tilskudd til psykiatri (begge prisenøytrale tilskudd). Det må i disse tilfellene etter departementets oppfatning kunne påregnes at tilskuddene får større prioriteringseffekt enn hva som var tilfellet før 1998. Erfaringene fram til og med 1997 er derfor ikke nødvendigvis direkte overførbare til senere år for disse ordningene. Samtidig presiseres at utgangspunktet for undersøkelsen har vært å belyse bruken av øremerkede tilskudd generelt og ikke enkelttilskudd.

Virkningene av investeringstilskuddene er usikre. Av de tre investeringstilskuddene (alle prisvridende) som er med i undersøkelsen, viser kun én (fosfortilskuddet som ble etablert i 1982) å ha virkning på aktivitetsnivået. En mulig forklaring er at beslutninger knyttet til investeringer er langsiktige og irreversible, og antas derfor å virke først på noe lengre sikt. De to investeringstilskuddene som ikke viser noen virkning, ble etablert i henholdsvis 1992 og 1994.

Et sentralt spørsmål blir da om departementene ved etablering av tilskuddsordningene i tilstrekkelig grad vurderer hvilken utforming som er best egnet for å nå målsettingen? Er det for eksempel slik at prisvridende tilskudd er best egnet for å nå målsettingen for et flertall av ordningene på KUFs område, og at prisenøytrale tilskudd i de fleste tilfeller egner seg best på områder underlagt SHD? Eller skyldes forskjellen i bruk av tilskuddstyper heller tradisjoner innenfor disse to departementene? På tilsvarende måte kan en reise spørsmål om hvorfor et flertall av tilskuddene rettet mot fylkeskommunene er prisenøytrale, mens det mot kommunene like ofte brukes prisvridende tilskudd. Undersøkelsen gir ikke svar på disse spørsmålene, men den understreker behovet for at departementene ved etablering av nye tilskuddsordninger nøye vurderer hvilken utforming som er best egnet for å nå målsettingen for ordningen.

Undersøkelsen viser at virkningene av tilskuddene i de fleste tilfellene avtar over tid. Tilskuddsordningene har derfor normalt sterkest virkning på aktivitetsnivået i den første utbyggingsfasen. Dette understreker igjen behovet for at departementene i større grad bør foreta en løpende (årlig) gjennomgang av tilskuddsordningene med henblikk på om ordningen skal opphøre eller innlemmes i inntektsystemet. Det bør i denne forbindelse også vurderes om utformingen av tilskuddsordningene er hensiktsmessig.

Samtidig som en generelt over tid opplever en avdemping av virkningen av tilskuddsordningene, så har det for de fleste av ordningene i undersøkelsen skjedd en økning i aktivitetsnivået. Dette kan indike-

⁶⁹ Tilskudd til barnehager, tilskudd til musikkskoler og tilskudd til skolefritidsordninger

re at tilskuddsordningene har bidratt til at kommunene i større grad enn før prioriterer de aktuelle formålene selv uten statlig støtte. Denne aktivitetsøkningen kan også skyldes andre forhold som for eksempel høyere frie inntekter og endrede demografiske forhold i kommunene.

Utformingen av tilskuddet har betydning for i hvilke typer kommuner tilskuddet har sterkest virkning. Undersøkelsen viser at prisvridende tilskudd har sterkest virkning på aktivitetsnivået i de mest velstående kommunene, mens prisnøytrale tilskudd derimot virker best i fattige kommuner. Årsaken antas å være at de mest velstående kommunene har større mulighet til å benytte seg av tilskuddsordninger som krever at de må bidra med midler fra de frie inntektene (rammetilskuddet og skatteinntekter) enn mindre velstående kommuner. En mulig forklaring på at prisnøytrale tilskudd virker best i fattige kommuner, er at disse har hatt et sterkere behov for å prioritere disse områdene som følge av et lavere tjenestetilbud da tilskuddsordningene ble etablert. Lekkasjene til andre områder antas derfor å være mindre i de fattige kommunene.

Prisvridende tilskudd synes å øke inntektsforskjellene mellom kommunene. Kommuner med god økonomi mottar i gjennomsnitt mer i prisvridende tilskudd pr innbygger enn mindre velstående kommuner. Dette kan ha sammenheng med hva som er anført ovenfor om at de velstående kommunene har størst mulighet til å benytte seg av ordninger som krever kommunal egenandel. For de prisnøytrale tilskuddene har kommunenes økonomi mindre betydning for hvor mye de mottar av tilskuddsmidler.

Selv om øremerkede tilskudd har prioriteringsvirkninger, kan styringsvirkemiddelet føre til utilsiktede virkninger på kommunalt nivå. Oppsummert viser undersøkelsen om utilsiktede virkninger at informantene fra kommunene generelt er negative til sterk statlig styring inkludert øremerkede tilskudd. Bildet er ikke fullt så entydig og negativt når informantene skal gi konkrete eksempler på utilsiktede virkninger av øremerkede tilskudd. Informantene trekker da fram både positive og negative virkninger av øremerkede tilskudd på det kommunale selvstyret.

Den kommunale handlefriheten reduseres når en stadig større andel av de statlige overføringene til kommunalforvaltningen øremerkes. Økende krav til planlegging og rapportering har forsterket dette bildet. Kommunene opplever av flere grunner at de må yte midler utover det den statlige øremerkede satsningen opprinnelig forutsatte. Dette oppfattes av kommunene som en reduksjon i muligheten til selv å disponere de frie økonomiske midlene. Mange kommuner mener dette fører til en omprioritering av de kommunale ressursene som kan gå på bekostning av grupper eller oppgaver som ikke er lovfestet, eller som det ikke er knyttet øremerkede tilskudd til.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om redu-

sert kommunal handlefrihet er en utilsiktet virkning av øremerkede tilskudd. Formålet med øremerking er nettopp å påvirke kommunenes lokale prioriteringer på en slik måte at kommunene produserer mer av de tjenestene som øremerkes, enn om midlene ble lagt inn i rammetilskuddet. I denne forbindelse er det likevel grunn til å reise spørsmål om staten i tilstrekkelig grad ser bruken av de øremerkede tilskuddene i sammenheng. Et system med mange tilskuddsordninger kan medføre risiko for at tilskuddene til dels motvirker hverandre, og at virkningene av hver enkelt tilskuddsordning blir nøytralisert. Risikoen antas også å øke ved at øremerket beløp utgjør en stadig større andel av de statlige overføringene. I den sammenheng vises det til at det for noen av de øremerkede ordningene i undersøkelsen ikke har vært mulig å påvise noen virkning på aktivitetsnivået. En reduksjon i antall øremerkede ordninger kan således være gunstig ved at virkningen av gjenværende ordninger blir større. I tillegg vil trolig den kommunale handlefriheten styrkes.

Til tross for den reduserte handlefriheten uttalte representanter fra kommunene at bruken av øremerkede tilskudd også kan ha en positiv karakter ved at svake grupper kommer i fokus. Dette kan føre til en ny og økt bevissthet om disse gruppene. Dette viser at øremerkede tilskudd kan være egnet i situasjoner hvor grupper ikke prioriteres i tilstrekkelig grad lokalt ut fra mål som er fastlagt av nasjonale myndigheter.

Undersøkelsen viser at det i mange tilfeller er samsvar mellom lokale og statlige prioriteringer. Tidspunktet for den statlig satsningen vil imidlertid ikke alltid passe med den enkelte kommunes behov. Noen kommuner har allerede prioritert det aktuelle formålet, og de har dermed ikke det samme behovet for å bygge ut tjenesten. I andre tilfeller kan gunstige tilskuddsordninger framskynde tjenesteutbygging i forhold til reelt behov. Dette illustrerer en av svakhetene ved øremerkede tilskudd, nemlig at det ikke i tilstrekkelig grad tas hensyn til forholdet mellom det faktiske tjenestenivået og behovet i den enkelte kommune. Ut fra et effektivitetsperspektiv er det uheldig dersom disse kommunene som følge av etablerte tilskuddsordninger ser det som nødvendig å prioritere formål som åpenbart ikke er i samsvar med lokale behov. Dette viser at det kan være grunn til å vurdere en noe større fleksibilitet i tilskuddsforvaltningen, eventuelt at alternative statlige virkemidler vurderes.

Representanter fra enkelte kommuner framhevet at øremerkede tilskudd «straffer» de «innovative» kommunene. Kommuner som tidlig tar signaler fra statlig nivå om politiske omprioriteringer, blir ikke i tilstrekkelig grad kompensert. Det ble fra statlig regionalt nivå også gitt uttrykk for at manglende kompensasjon til innovative kommuner kan ha en uheldig virkning på deres framtidige veiledningsrolle overfor kommunene. Dersom dette fører til at kom-

munene i framtiden blir «sittende på gjerdet» i påvente av øremerking på området, så kan dette svekke mulighetene til å få en rask gjennomføring av nasjonale prioriteringer. Forventninger om øremerking kan således påvirke effekten av andre statlige styringsvirkemidler.

11.4 FORVALTNING

For de øremerkede tilskuddsordningene har departementene plikt til å formulere målsettinger, påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapporter om resultatene i henhold til disse kriteriene (jf økonomireglementet med tilhørende funksjonelle krav).

Undersøkelsen viser at departementene har utarbeidet målsettinger for de fleste tilskuddsordningene. Stortinget gis likevel for et flertall av ordningene ikke informasjon om resultatene i henhold til fastsatte oppfølgingskriterier. En årsak er at det for mange av tilskuddsordningene ikke er utarbeidet oppfølgingskriterier. Dette innebærer økt risiko for at virkningene av tilskuddsordningene ikke blir som forutsatt. For et flertall av tilskuddsordningene er det heller ikke gjennomført eller planlagt evalueringer.

Som følge av manglende resultatinformasjon reduseres Stortingets mulighet til å vurdere om oppnådde resultater står i forhold til ressursinnsatsen. Videre vil grunnlaget for å foreta prioriteringer, herunder vurdere opphør eller innlemming av tilskuddsordninger i inntektssystemet, være mangelfull. Når departementene rapporterer til Stortinget, bør de derfor i større grad synliggjøre om resultatene står i forhold til målsettingene.

Undersøkelsen viser at det er en utstrakt rapportering av økonomisk informasjon fra kommunene til fagdepartementene. De funksjonelle kravene til økonomireglementet stiller kun krav om rapportering av økonomisk informasjon i forhold til én tilskuddstype (prosenttilskudd). Ifølge økonomireglementet vil det normalt være andre opplysninger enn økonomisk informasjon som er sentralt i oppfølgingen av de tre andre tilskuddstypene, selv om det for rundsum- og enhetstilskudd kan være behov for å innhente økonomisk informasjon for å vurdere satsene som benyttes ved beregning av tilskuddene. Departementene krever likevel rapportering av økonomisk informasjon også for et flertall av disse ordningene (48 av 83 ordninger).

En mulig forklaring på omfanget av den økonomiske rapporteringen kan være at departementene, i kraft av sitt systemansvar, for noen av de største ordningene har behov for informasjon om kommunenes *samlede* ressursinnsats på vedkommende område for å sikre at de nasjonale målene på vesentlige velferdssområder nås.

En annen forklaring på omfanget av rapporterin-

gen kan være at det etter departementenes vurdering er behov for økonomisk informasjon for å dokumentere at midlene er brukt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det understrekes samtidig at det må tas hensyn til at Stortinget har uttalt at rapporteringen i forhold til øremerkede tilskudd bør forenkles, jf Innst S nr 250 (1997–98).

KOSTRA (det framtidige informasjonssystemet for styring og rapportering av kommunal økonomi og tjenesteproduksjon) har til formål å fange opp all regnskaps- og tjenesterapportering til staten som gjelder bruk av midler i kommunene, også når det gjelder rapportering i forhold til øremerkede tilskudd. Men i mandatet tas det blant annet forbehold for tilskudd avgrenset til spesielle prosjekter/investeringer, et bestemt antall kommuner eller en kort tidsperiode og for tilskudd som krever særskilt regnskapsrapportering (prosenttilskudd). Undersøkelsen viser at en høy andel av tilskuddsordningene enten tildeles til mindre enn 100 kommuner eller er tidsbegrensede. Det kan derfor for et flertall av ordningene reises spørsmål om KOSTRA vil kunne ivareta departementenes behov for resultatinformasjon.

For at KOSTRA skal kunne ivareta departementenes behov for rapportering på de øremerkede tilskuddene, må det utvikles en tilstrekkelig spesifisert funksjonsinndeling som i større grad dekker rapporteringskravene for de øremerkede tilskuddene.

Det synes således å være behov for en nærmere gjennomgang av opplegget for rapportering av økonomisk informasjon fra kommunalforvaltningen til staten ved bruk av øremerkede tilskudd. Ved i større grad å utarbeide oppfølgingskriterier, antas det at det for mange tilskuddsordninger vil være mulig med en mer resultatorientert rapportering som vil redusere behovet for økonomisk informasjon/regnskapsdata.

11.5 ADMINISTRASJONSUTGIFTER

Kommunene gir uttrykk for at arbeidsbelastningen i forbindelse med tilskuddsordningene i hovedsak er avhengig av hvilke typer prosesser de utløser i forbindelse med søknads- og rapporteringsprosedyrene. Undersøkelsen viser at de administrative kostnadene på kommunalt og statlig regionalt nivå varierer mellom ulike typer tilskuddsordninger. Varigheten til en ordning er også av betydning, mens det synes å være liten sammenheng mellom tilskuddets størrelse og administrativ belastning.

De tre prisvridende enhetstilskuddene som inngår i undersøkelsen, har eksistert over flere år.⁷⁰ Her er det utviklet rutiner for søknads- og rapporteringsprosesser som årlig gjentas i kommunene. Den administrative behandlingen på kommunalt og regionalt statlig nivå blir vurdert som lite ressurskrevende.

⁷⁰ Tilskudd til skolefritidsordninger, tilskudd til kommunale musikk- og kulturskoler, driftstilskudd til barnehager

de. Dette kan ha sammenheng med at det gjennom disse tilskuddene overføres relativt betydelige økonomiske midler, og at det uavhengig av øremerking ville vært behov for rapportering på disse områdene. Det er liten variasjon mellom kommunene når det gjelder synet på disse tilskuddene.

For noen tilskudd stilles det krav om utarbeidelse av handlingsplaner før utbetaling blir foretatt. De kommunene som ikke har plandokumenter fra før, oppfatter planprosessen som svært tid- og arbeidskrevende. De små kommunene gir dessuten uttrykk for at de i langt mindre grad enn de store kommunene besitter nødvendig plankompetanse.

For en tredje type tilskudd kreves det ad-hocprosesser som er frakoblet de daglige kommunale driftsoppgaver, og dette er søknads- og rapporteringsprosesser som gjennomføres utelukkende for å få utløst denne type midler. For eksempel kan dette være tilskudd til driftstiltak overfor bestemte grupper eller utviklingsprosjekter. Mange av disse tilskuddene er små. Kommunene gir uttrykk for at disse tilskuddsordningene er svært arbeidskrevende, både når det gjelder søknads- og rapporteringsfasen.

Ifølge kommunene stilles det for slike tilskudd, også for småbeløp, svært ofte detaljerte krav til rapportering.

Det kan stilles spørsmål om kontrollomfanget ved mange av de små tilskuddsordningene, som utgjør flertallet av ordningene, er tilpasset tilskuddenes størrelse. Kontrollelementet er sentralt i tilskuddsforvaltningen, men økonomireglementet med tilhørende funksjonelle krav understreker at kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir. Små tilskuddsordninger har ofte krav om både søknad og rapportering av regnskapsførte utgifter. Rapporteringen er i mange tilfeller heller ikke tilpasset kommunenes normale regnskaps- og rapporteringsrutiner, noe som skaper en merbelastning for kommunene.

Det kan på denne bakgrunn reises spørsmål om departementene i tilstrekkelig grad tar hensyn til de administrative konsekvensene for kommunene ved etablering av tilskuddsordningene. I denne sammenheng vises det også til at de administrative kostnadene ved øremerking i liten grad blir beregnet.

Vedlegg 1**Litteraturliste**

- Baldersheim, Harald, Bernt, Jan Fridthjof, Kleven, Terje og Rattsø, Jørn (1997): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano
- Hagen, Terje P: *Effekter av øremerkede tilskudd til fylkeskommunen*. Rapport 1996:112. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kjellberg, Francesco og Hansen, Tore (1996): *Det kommunale hamskifte*. Gyldendal
- Rongen, Gunnar (1995): *Effekter av øremerkede tilskudd*.
- Johnsen, Vibeke, Torgrim Hegnal, Sissel Hovik og Per Kristian Mydske (1994): *Desentralisering av kulturminnevernet*. Samarbeidsrapport mellom Norsk institutt for by- og regionforskning og Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- NOU 1974:53 *Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*
- St meld nr 31 (1974–75) *Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*
- NOU 1979:44 *Nytt inntektssystem for fylkeskommunene*
- NOU 1982:9 *Kommunaløkonomisk styring*
- NOU 1982:15 *Nytt inntektssystem for kommunene*
- St meld nr 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*, Innst S nr 305 (1983–84)
- Ot prp nr 48 (1984–85) *Om endringer i lov om inntektssystemet*, Innst O nr 70 (1984–85)
- NOU 1988 :38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*
- NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- St meld nr 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene*, Innst S nr 156 (1992–93)
- NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*
- St meld nr 50 (1996–97) *Handlingsplan for eldreomsorgen*
- NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren*
- Årlige kommuneøkonomiproposisjoner 1996–1998 med tilhørende komiteinnstillinger:
- St prp nr 127 (1984–85) Innst S nr 303 (1984–85)
- St prp nr 107 (1985–86) Innst S nr 260 (1985–86)
- St prp nr 111 (1986–87) Innst S nr 263 (1986–87)
- St prp nr 123 (1987–88) Innst S nr 314 (1987–88)
- St prp nr 118 (1988–89) Innst S nr 296 (1988–89)
- St prp nr 100 (1989–90) Innst S nr 249 (1989–90) og Innst S nr 145 (1989–90) Del II
- St prp nr 87 (1990–91) Innst S nr 214 (1990–91)
- St prp nr 91 (1991–92) Innst S nr 224 (1991–92)
- St prp nr 84 (1992–93) Innst S nr 224 (1992–93)
- St prp nr 50 (1993–94) Innst S nr 196 (1992–93)
- St prp nr 58 (1994–95) Innst S nr 216 (1994–95)
- St prp nr 55 (1995–96) Innst S nr 286 (1995–96)
- St prp nr 61 (1996–97) Innst S nr 284 (1996–97)
- St prp nr 60 (1997–98) Innst S nr 250 (1997–98)
- Årlige TBU-rapporter (Teknisk beregningsutvalg)
- Rundskriv Q-2/98 fra Barne- og familiedepartementet: *Statstilskudd til drift av barnehager i skolen i 1998*.
- Rundskriv F-16–98 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: *Statstilskudd til skolefritidsordninger for 1998, kap 221 post 63*
- Rundskriv F-31–98 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: *Kap 0221 post 67 Tilskudd til kommunale musikk- og kulturskoler for skoleåret 1997–98*
- Rundskriv I-28/97 fra Sosial- og helsedepartementet: *St meld nr 50 (1996–97) Handlingsplan for eldreomsorgen – Trygghet-respekt-kvalitet*.
- Rundskriv I-40/97 fra Sosial- og helsedepartementet: *Handlingsplan for eldreomsorgen. Orientering om statsbudsjettet 1998 m.v.*
- Rundskriv I-32/98 fra Sosial- og helsedepartementet: *Handlingsplan for eldreomsorgen 1998–2001*.
- Tildelingsbrev av 16.1.98 fra Kommunal- og regionaldepartementet til Den Norske Stats Husbank: *Tildeling av bevilgninger, låneramme og retningslinjer for Husbankens virksomhet i 1998*.
- Bevilgningreglementet
- Reglement for økonomiforvaltningen i departementene av 9. oktober 1970
- Økonomireglement for staten (R-0564) av 26. januar 1996 som trådte i kraft fra 10. januar 1997 (i henhold til rundskriv R-7/97)
- «Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten» del III fastsatt 24. oktober 1996
- Utredningsinstruksen av 1. januar 1995 (tidligere regelverksinstruksen av 30. august 1985)

Vedlegg 2**Definisjon av aktivitet og tilskuddssatser for utvalgte ordninger**

Tilskudd	Aktivitet	Tilskuddssats
Tilskudd til skolefritidsordningen	Plasser = Endring i antall standardiserte plasser i skolefritidsordningen pr 1000 innbyggere	Sats = Endring i sats for det statlige tilskuddet pr standardiserte plass i SFO
Tilskudd til musikkskoler	Timer = endring i antall timer til undervisning ved musikkskolene pr 1000 innbyggere	Sats = endring i sats for det statlige tilskuddet pr klokke time undervisning.
Tilskudd til barnehager	Plasser = endring i antall standardiserte plasser barnehageplasser pr 1000 innbyggere	Sats = endring i sats for det statlige tilskuddet pr standardiserte barnehageplass.
Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser	Anleggskostnader = endring i anleggskostnader ved (om-) bygging omsorgsboliger og sykehjem pr 1000 innbyggere	Sats = endring i prosentsats for det statlig tilskuddet.
Tilskuddene til pleie- og omsorgssektoren.	Pleie: endring i utgifter til pleie- og omsorgsmål på driftsbudsjettene til kommunene pr 1000 innbyggere	Sats 670 = endring i sats for det statlige tilskuddet til omsorgstjenester pr 1000 innbyggere. Sats 675 = endring i sats for det statlige lønnstilskuddet til omsorgstjenester pr 1000 innbyggere
Tilskudd til psykiatri	Psykisk= endring i utgifter til psykisk helsevern på driftsbudsjettet i kommunene pr 1000 innbyggere.	Sats = endring i sats for det statlige tilskuddet pr 1000 innbyggere.
Tilskudd til avløpsrensing	Invest = endringer i investeringer i renseanlegg pr 1000 innbyggere	SatsFosfor = endring i prosentsats for det statlige tilskuddet til forforrenseanlegg SatsNitrogen = endring i prosentsats for det statlig tilskuddet til nitrogenrenseanlegg.