

Innst. S. nr. 150

(1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene

Dokument nr. 3:5 (1999-2000)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 23 (1992-1993) 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 (1992-1993). 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.

1.1 Oppsummering av undersøkelsen

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse 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.

Undersøkelsen er gjennomført ved analyse av en rekke sentrale stortingsdokumenter og behandlingen av disse, en spørreskjemaundersøkelse til ni departementer, og intervju med rådmenn/sektorsjefer i et utvalg kommuner, og hos fylkesmannen og Statens utdanningskontor i tre fylker. Utfra kommuneregnskapene for 1996 er det sett nærmere på hvordan øremerkede tilskudd fordeler seg mellom kommunene.

På oppdrag av Riksrevisjonen har ECON Senter for økonomisk analyse undersøkt hvordan ulike typer øre-

merkede tilskudd påvirker kommunenes prioriteringer i 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 med ønsket om å legge til rette for lokale politiske prioriteringer, jf. Innst. S. nr. 305 (1983-1984) til St.meld. nr. 26 (1983-1984). Antallet øremerkede tilskuddsordninger skulle reduseres og de statlige overføringene skulle dreies mot rammefinansiering.

Undersøkelsen viser at siden 1986 har det vært en sterk beløpsmessig økning i bruken av øremerkede tilskudd. Andelen øremerkede tilskudd har økt fra 20 pst. av de totale overføringene i 1988 til 40 pst. i 1998. Dette viser at utviklingen 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 i bruken av øremerkede tilskudd på 1990-tallet, kan i stor grad forklares med den sterke veksten i øremerkede tilskudd over Sosial- og helsedepartementets budsjett. De andre departementene har en reell reduksjon i øremerkede tilskudd i perioden fra 1992 til 1998, men i forhold til 1986 har også disse departementene hatt en samlet vekst i bruken av øremerkede tilskudd.

Det har ikke vært noen økning i antall tilskuddsordninger etter 1986. Den beløpsmessige veksten skyldes i hovedsak noen få store tilskuddsordninger. I styringen av kommunalsektoren bruker staten et fåtall store og mange små tilskuddsordninger. De 20 største tilskuddene utgjør 90 prosent av samlet øremerket beløp, mens de 50 minste tilskuddene utgjør bare to prosent.

Et flertall av ordningene er etablert i de siste årene, men mange er også etablert før innføringen av det nye inntektssystemet i 1986.

For et flertall av ordningene er det ikke foretatt en kritisk vurdering av om tilskuddet bør opphøre eller innlemmes i inntektssystemet. I Innst. S. nr. 250 (1997-1998) til kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 uttalte kommunalkomiteen i Stortinget at det bør foretas en løpende vurdering av bruken av øremerking.

Riksrevisjonens undersøkelse 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 budsjetttrammen 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 budsjetttrammen.

Undersøkelsen viser at øremerkede tilskudd som hovedregel har virkning på tjenestetilbudet. 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 kan være at prisnøytrale tilskudd ikke påvirker kommunenes kostnader ved å produsere en tjeneste, men bare dens totale inntekter. Selv om kommunesektoren er forpliktet til å bruke de økte overføringene på det øremerkede området, kan det være vanskelig å kontrollere at kommunene ikke reduserer sitt forbruk av egne midler til formålet. Det er behov for å utarbeide presise oppfølgingskriterier for prisnøytrale tilskudd slik at man kan etterprøve om den tilsiktede virkningen oppnås.

De store lekkasjene for de prisnøytrale tilskuddene behøver ikke alltid å være uttrykk for at kommunene ikke prioriterer 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 tilpasning, for eksempel på grunn av knapphet på kvalifisert arbeidskraft, kan være en årsak til at virkningene på aktivitetsnivået først kommer etter noen år.

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. Dette understreker behovet for at departementene i større grad foretar en løpende (årlig) gjennomgang av tilskuddsordningene.

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.

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.

Videre viser undersøkelsen at det er betydelige regionale forskjeller. 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. Informantene er ikke fullt så negative når de skal gi konkrete eksempler på utilsiktede virkninger av øremerkede tilskudd. De peker på at det i mange tilfeller er samsvar mellom lokale og statlige prioriteringer, men at tidspunktet ikke alltid passer med den enkelte kommunes behov.

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.

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.

For noen tilskudd stilles det krav om utarbeidelse av handlingsplaner. De kommunene som ikke har planer fra før, oppfatter planprosessen som svært tid- og arbeidskrevende. De små kommunene gir dessuten uttrykk for at de har mindre plankompetanse enn de store kommunene.

I undersøkelsen stilles det spørsmål om kontrollomfanget ved mange av de små tilskuddsordningene er hensiktsmessig, og om departementene i tilstrekkelig grad tar hensyn til de administrative konsekvensene for kommunene ved utformingen av tilskuddene. De administrative kostnadene blir i liten grad beregnet ved etablering av øremerkede tilskudd.

Forvaltning

For de øremerkede tilskuddsordningene har departementene plikt til å formulere mål, utarbeide 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 mål for de fleste tilskuddsordningene. Stortinget får for mange av ordningene likevel ikke informasjon om resultatene, blant annet fordi det ikke er utarbeidet oppfølgingskriterier. For et flertall av tilskuddsordningene er det heller ikke gjennomført eller planlagt evalueringer.

Dette reduserer Stortingets mulighet til å vurdere om oppnådde resultater står i forhold til ressursinnsatsen. Videre vil grunnlaget for å prioritere, herunder å vurdere om tilskuddsordninger bør opphøre eller innlemmes i inntektssystemet, være mangelfull. Når departementene rapporterer til Stortinget, bør de derfor i større grad synliggjøre om resultatene står i forhold til målene.

Funksjonelle krav til økonomireglementet skiller mellom fire typer tilskudd: rundsumtilskudd, enhetstilskudd, prosenttilskudd og tilskudd som fordeles etter objektive kriterier. De funksjonelle kravene til økonomireglementet stiller kun krav om rapportering av økonomisk informasjon i forhold til tilskudd, 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.

En forklaring på dette kan være at det etter departementenes vurdering er behov 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 (1997-1998) til St.prp. nr. 60 (1997-1998).

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 for øremerkede tilskudd. I mandatet for KOSTRA tas det blant annet forbehold for tilskudd 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 tidsbegrenset. For et flertall av ordningene kan det derfor reises spørsmål om KOSTRA vil kunne ivareta departementenes behov for resultatinformasjon. Det synes derfor å være behov for en nærmere gjennomgang av rapporteringen av økonomisk informasjon fra kommunalforvaltningen til staten for øremerkede tilskudd.

2. KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 18. august 1999 avgitt uttalelse til rapporten. Departementet har ikke merknader utover dem som ble avgitt til utkastet til faktadel.

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.

3. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen er kjent med at staten fra 1998 i økende grad har stilt krav til kommunene om aktivitetssøkning 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 presiserer Riksrevisjonen at utgangspunktet for undersøkelsen 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 har økt betydelig. Etter Riksrevisjonens vurdering er det grunn til å spørre om staten bruker øremerkede tilskudd i styringen av kommunalforvaltningen på en hensiktsmessig måte. En reduksjon i antall øremerkede ordninger kan være gunstig ved at virkningen av gjenværende ordninger kan bli større. Økt bruk av øremerking er etter Riksrevisjonens vurdering ikke i samsvar med prinsippene for sterkere grad av mål- og resultatstyring av kommunesektoren, jf. Innst. S. nr. 156 (1992-1993).

Undersøkelsen viser at øremerkede tilskudd som hovedregel har virkning på tjenestetilbudet, men at virkningen varierer etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet. Ved etablering av nye tilskuddsordninger er det viktig å vurdere hvilken tilskuddstype som er mest egnet.

Virkningene av øremerkede tilskudd avtar i de fleste tilfellene over tid. Det er derfor behov for at departementene i større grad foretar en løpende (årlig) gjennomgang av tilskuddsordningene.

For mange av de øremerkede tilskuddsordningene gis det ikke informasjon til Stortinget om resultatene. Riksrevisjonen mener det er behov for å utarbeide presise oppfølgingskriterier, slik at man kan etterprøve om virkningen blir som tilsiktet.

Det kan stilles spørsmål om oppfølgingen av mange av de små tilskuddsordningene er hensiktsmessig. Det er en utstrakt rapportering av økonomisk informasjon fra kommunene på øremerkede tilskuddsordninger hvor økonomireglementet ikke krever dette. Det er tvil om 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.

4. KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet som i brev av 11. oktober 1999 har svart at dokumentet i all hovedsak får fram fordeler og ulem-

per med øremerkede tilskudd på en god måte, med følgende kommentarer og utdyping:

1. Øremerkede tilskudd kan påvirke kostnadseffektivitet, men denne problemstillingen er lite berørt. 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, 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 tjenester/tiltak som utelukkende finansieres av frie midler. Det er spesielt problematisk med store ordninger som er prisvridende eller virker som prisvridende tilskudd gjennom aktivitetskrav.
3. Undersøkelsen det refereres til omfatter perioden før innføring av handlingsplanen for eldreomsorg i 1998 og opptrappingsplanen for psykiatri i 1999. 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.
4. I undersøkelsen sies det at informantene fra kommunene generelt er negative til statlig styring og øremerkede tilskudd, men at de også trekker frem positive virkninger. 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.

5. 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.

6. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosi-

alistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at intensjonen fra et bredt flertall i Stortinget har vært at overføringene fra staten til kommunene i størst mulig grad bør inngå i inntektssystemet.

Endringene i overføringssystemet til kommunesektoren fra 1986 var begrunnet i ønsket om å legge til rette for lokale politiske prioriteringer, øremerkede tilskuddsordninger skulle reduseres, og de statlige overføringene skulle dreies mot rammefinansiering - jf. Innst. S. nr. 305 (1983-1984). I Innst. S. nr. 156 (1992-1993) ønsket stortingsflertallet at kommunesektoren i størst mulig grad burde få sine inntekter i form av "frie midler" og at den statlige styringen av kommunesektoren i sterkere grad skulle skje ved mål- og resultatstyring. Stortingsflertallet mente samtidig at øremerkede tilskudd var aktuelt i gitte situasjoner.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse viser at andelen øremerkede tilskudd av de totale tilskuddene til kommunesektoren har økt fra 20 pst. i 1988 til 40 pst. i 1998 - selv om antallet øremerkede tilskuddsordninger ikke har økt i perioden. Den sterke veksten i andelen øremerkede tilskudd i de statlige overføringene skyldes først og fremst økninger over Sosial- og helsedepartementets budsjett og de 20 største tilskuddene utgjør 90 pst. av samlede øremerkede beløp, mens de minste 50 utgjør bare 2 pst. Komiteen konstaterer at Stortinget selv ikke har fulgt flertallets egne målsettinger for overføringer mellom stat og kommune. Komiteen viser til at viktige nasjonale reformer er gjennomført med ulike former for øremerkede tilskuddsordninger. Likeledes er slike tilskuddsordninger tatt i bruk for å få i gang forsøksprosjekter i kommunene eller for å sette utsatte grupper i fokus.

Komiteen mener at Riksrevisjonens undersøkelse gir grunnlag for å redusere antall øremerkede tilskuddsordninger. Regjering og Storting bør bestrebe seg på å utvikle andre og mer egnede styringsmekanismer for å nå overordnede målsettinger og for å sikre en viss standard for grunnleggende velferdstjenester - mens hvordan målene skal nås i større grad overlates til lokale folkevalgte organer. Dette betyr at Stortinget må godta større variasjoner i utformingen av tjenestetilbudet utfra lokale variasjoner.

Komiteen viser til at de øremerkede tilskuddene som forutsetter en kommunal egenandel og aktivitetsøkning - prisvridende tilskudd - øker inntektsforskjellene mellom kommuner i favør av rike kommuner. Prisvridende tilskudd er samtidig den tilskuddsform som raskest fører til endringer i kommunenes aktivitetsnivå i tråd med øremerkingens intensjon, og som er enklest i kontrollere. Prisnøytrale tilskudd som fullfinansierer den kommunale satsingen virker best i forhold til fattige kommuner. Prisnøytrale tilskudd kan føre til økt aktivitetsnivå på sikt - men kan samtidig føre til lekkasjer ved at kommunen omprioriterer egne midler til andre formål. Riksrevisjonens undersøkelse avdekker store mangler når det gjelder å måle faktisk aktivitetsøkning ved bruk av prisnøytrale tilskudd. Kommuner med svak økonomi mottar i gjennomsnitt

30 pst. mindre i øremerkede tilskudd enn de med god økonomi. Komiteen mener derfor at øremerkede tilskudd som krever kommunal medfinansiering bør trappes ned, og at det må utvikles resultatmåling for effekten av prisnøytrale tilskudd.

Komiteen viser også til faren for at kommuner som har vært tidlig ute med å prioritere et bestemt område, ikke blir kompensert i tilstrekkelig grad og at kommunene ved neste korsvei stiller seg avventende i påvente av avklaring om et område vil bli tildelt øremerkede midler eller ikke.

Komiteen viser til at virkningen av øremerkede tilskudd avtar over tid og at svært få av de ordningene som er innført før 1997 inneholder et opplegg for evaluering eller en dato for når tilskuddet skal opphøre. Komiteen mener at Stortinget i altfor liten grad har vært opptatt av å vurdere effekten av øremerkede tilskudd og i for liten grad har vært orientert om resultatene og har vurdert om resultatene står i forhold til innsatsen.

Komiteen har videre merket seg at selv i tilfeller hvor departementene utarbeider målsettinger for tilskuddsordningene, gis Stortinget ikke alltid informasjon om resultatene i henhold til fastsatte oppfølgingskriterier. Komiteen vil derfor anbefale at det foretas en gjennomgang av ordningene med sikte på å etablere gode rapporteringsrutiner.

Tilsvarende må både opplegg for evaluering og en planlagt avslutning tas med i vurderingen dersom nye øremerkede tilskudd skal innføres.

Komiteen viser til at undersøkelsen viser at det er liten sammenheng mellom tilskuddets størrelse og administrativ belastning. Komiteen mener det er hensiktsmessig å dempe kontrollkravene ved de små tilskuddsordningene for å redusere administrasjonsbehovet i kommunene. Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig med en nærmere gjennomgang av rapportering av økonomisk informasjon fra kommuneforvaltningen til staten for øremerkede tilskudd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene har den svakhet at det ikke tas hensyn til forholdet mellom det faktiske tjenestenivået og behovet i alle landets kommuner.

Disse medlemmer mener at kommunene må få bedre styring med sin egen økonomi gjennom å få styre sine inntekter selv og ikke bli pålagt oppgaver fra staten uten at finansieringen er sikret.

Disse medlemmer vil understreke at det er viktig å få til et likeverdig tilbud innen områdene helse/ sosial og utdanning i hele landet. Dette kan gjøres ved at det innføres statlig stykkpris-finansiering av tilbudene.

Komiteens medlem fra Høyre viser til at Høyre ved behandlingen av Innst. S. nr. 156 (1992-

1993) klart ga uttrykk for at nivået på øremerkede midler var blitt for høyt og at andelen øremerkede midler måtte reduseres. Dette medlem vil understreke slik Høyres medlemmer i kommunalkomiteen i 1993 gjorde, behovet for å styrke det kommunale selvstyret gjennom å redusere andelen av kommuneøkonomien som er knyttet opp til øremerkede midler.

Dette medlem mener det ikke er riktig å behandle alle typer formålstilknyttede statlige finansieringsformer likt under sekkeposten "øremerkede midler." Dette medlem mener også at Stortinget må være meget tilbakeholden med å innføre øremerkede midler for å igangsette økt aktivitet eller styre den kommunale ressursbruker mot spesielle aktiviteter på områder hvor finansieringsformen ikke er begrunnet i økonomiske effektivitetsmål i forhold til den aktuelle tjenesten. Riksrevisjonens rapport og andre undersøkelser viser at denne typen øremerking kan medføre både ulikheter mellom kommuner som ikke er basert på bevisste politiske prioriteringer og et effektivitetstap fordi slike tilskudd også styrer tjenesteutformingen.

Dette medlem vil understreke at enkelte øremerkede midler kan ha den motsatte effekt, f.eks. stykkprisfinansiering som innsattsstyrt finansiering. Dette er finansieringsformer som er antatt å skulle være varige

nye finansieringsformer, nettopp for å fremme økt effektivitet i tjenesteproduksjonen. Dette medlem viser til at bl.a. Rattsø-utvalget vurderte slike finansieringsformer som svært økonomisk effektive og uten de negative sider som mange andre former for øremerkede tilskudd har.

Dette medlem vil vise til at Høyre både ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 og ved høstens budsjettbehandling foreslo å legge 14 øremerkede tilskudd inn i rammene uten å få flertall for dette.

7. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og til det som står foran, og råar Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:5 (1999-2000) - Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. april 2000

Gunnar Skaug
leder

Kristin Halvorsen
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær