

Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger

Sammendrag

I de senere årene har staten initiert flere handlingsplaner eller satsinger innenfor sentrale tjenester som eldreomsorg, psykiatri, skolebygg og barnehager. Formålet med satsingene har vært å stimulere til utbygging og forbedring av tjenestetilbudet innenfor de prioriterte områder. Satsingene er kjennetegnet ved at staten gir økonomisk støtte i form av øremerkede tilskudd innenfor en avgrenset tidsperiode. I samme periode er den økonomiske balansen i kommunesektoren svekket, noe som kommer til uttrykk gjennom betydelige underskudd før lånetransaksjoner og svake driftsresultater.

Formålet med prosjektet er å modellere kommunenes tilpasning til slike satsinger. Det legges særlig vekt på hvordan satsingene påvirker prioriteringen mellom sektorer, fordeling av tjenestetilbud over tid og økonomisk balanse. I tillegg til den teoretiske modelleringen vil prosjektet belyse kommunenes erfaringer med tidsavgrensede statlige satsinger med særlig vekt på handlingsplanen for eldreomsorg. Kommuneerfaringene er innhentet gjennom samtaler med representanter for 6 kommuner.

Effektene av statlige overføringer til kommunesektoren analyseres vanligvis i et statisk opplegg. Det sentrale i dette prosjektet er vektleggingen av tilpasningen over tid. Tidsaspektet er vesentlig siden handlingsplaner vanligvis berører kommunenes investeringer, som bygger opp kapasitet og har driftskonsekvenser over tid. Det er også vesentlig for å diskutere tilpasning basert på forventninger om handlingsplaner, og for å skille mellom forhåndsannonserte handlingsplaner og de som kommer overraskende. I kapittel 4.3 presenteres det en slik dynamisk modell for kommunenes tilpasning. Denne modellen benyttes til å analysere effektene av statlige handlingsplaner i kapittel 4.4. Her skilles det mellom rammetilskudd, driftstilskudd og investeringstilskudd og mellom forhåndsannonserte og overraskende handlingsplaner. I kapittel 4.5 analyseres effektene av handlingsplaner under forutsetning av at kommunene opptre kortsiktig og ikke tar hensyn til de framtidige driftsmessige konsekvenser av handlingsplaner. Kommuneerfaringene diskuteres i kapittel 4.6, hvor det legges vekt på å konfrontere modellanalysens forståelse og resultater med kommunenes erfaringer, samt å belyse samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av handlingsplaner.

En dynamisk modell for kommunenes tilpasning

Virkningene av statlige overføringer til kommunesektoren analyseres vanligvis innenfor en statisk modellramme. Det fokuseres på hvordan ulike typer tilskudd (rammetilskudd og øremerkede tilskudd) påvirker det kommunale tjenestetilbudet og skattenivå. Denne standardanalysen kan tolkes som kommunenes langsiktige tilpasning til permanente forskjeller i overføringssystemet.

Tidsavgrensede statlige handlingsplaner må nødvendigvis forstås i en dynamisk kontekst, og i dette prosjektet skiller vi mellom tre ulike perioder; perioden før handlingsplanen innføres (periode 1), perioden hvor handlingsplanen er virksom (periode 2) og perioden etter at handlingsplanen er sluttført (periode 3). Denne inndelingen er tilstrekkelig til å ivareta at forventninger om at det vil komme en handlingsplan kan påvirke kommunenes tilpasning før handlingsplanen innføres, samt at kommunene må tilpasse seg avviklingen av handlingsplanen etter at den er sluttført.

Modellen beskriver tilpasningen til en representativ kommune som produserer to tjenester, A og B . Det antas at tjeneste B krever investeringer i anlegg, mens tjeneste A kun krever driftsutgifter. Produksjonskapasiteten for tjeneste B bestemmes av kapitalbeholdningen, og for å holde notasjonen så enkel som mulig skriver vi at produksjonskapasiteten er lik kapitalbeholdningen (K). I tillegg vil produksjonen legge beslag på driftsutgifter.

Investering i realkapital foretas i begynnelsen av hver periode og bidrar til produksjonskapasiteten i samme periode. Kapitalen depresieres med en rate δ per periode. Det antas at investeringene i begynnelsen av hver periode må være større eller lik null, dvs at kommunen ikke har anledning til å selge realkapital ved utgangen av første og andre periode. Siden vi har en modell med endelig tidshorisont, antas det imidlertid at kommunen kan realisere gjenstående kapital ved utgangen av periode 3.

Sammenhengene mellom investeringer og kapitalbeholdning er gitt ved

$$\begin{aligned} K_1 &= I_1 \\ K_2 &= (1 - \delta)K_1 + I_2 \\ K_3 &= (1 - \delta)K_2 + I_3 \end{aligned} \tag{4.1}$$

der I_t er (brutto)investering ved inngangen til periode t .

Det tas utgangspunkt i en situasjon med full rammefinansiering hvor kommunens intertemporale budsjettbetingelse er gitt ved¹

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + bK_1 + bK_2 + bK_3 + I_1 + I_2 + I_3 - (1 - \delta)K_3 \tag{4.2}$$

der R_t er kommunenes frie inntekter i periode t , A_t er driftsutgiftene til tjeneste A i periode t og bK_t er driftsutgiftene knyttet til tjeneste B i periode t . Ved å utnytte sammenhengene mellom investeringer og kapitalbeholdninger kan budsjettbetingelsen skrives som:

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + (\delta + b)K_1 + (\delta + b)K_2 + (\delta + b)K_3 \tag{4.3}$$

Denne budsjettbetingelsen viser at samlede frie inntekter over de tre periodene ($R_1 + R_2 + R_3$) skal finansiere samlet kostnad ved produksjonen av de to tjenestene på høyre side. Kostnaden per enhet av tjeneste A er kun driftskostnaden som er satt lik 1 i alle perioder. Kostnaden for produksjon av tjeneste B omfatter kostnaden ved å bruke kapital (δK) og driftskostnaden (bK). Kostnaden per enhet av B er følgelig $\delta + b$ i alle perioder.

Kommunenes dynamiske nyttevurdering av tjenestetilbudet er gitt ved følgende nyttefunksjon:

$$U = u(A_1, B_1) + u(A_2, B_2) + u(A_3, B_3) \tag{4.4}$$

Kommunens dynamiske tilpasning beskrives ved maksimering av nyttefunksjonen (4.4) budsjettbetingelsen (4.3). Med full rammefinansiering vil kommunen tilpasse seg slik at produksjonen av begge tjenester blir stabil over tid. En tilpasning med stabil tjenesteproduksjon over tid er et naturlig utgangspunkt for analysen av tidsavgrensede statlige satsinger.

¹ Det antas at realrenten er lik null.

Den økonomiske balansen i kommunen beskrives ved overskudd før lånetransaksjoner (OFL_t) og korrigert netto driftsresultat (KND_t). Overskudd før lånetransaksjoner er her kommunens frie inntekter fratrukket driftsutgifter til tjeneste A og drifts- og investeringsutgifter til tjeneste B .²

$$\begin{aligned} OFL_1 &= R_1 - A_1 - bB_1 - I_1 \\ OFL_2 &= R_2 - A_2 - bB_2 - I_2 \\ OFL_3 &= R_3 - A_3 - bB_3 - I_3 + (1 - \delta)K_3 \end{aligned} \quad (4.5)$$

Overskudd før lånetransaksjoner gir uttrykk for kommunens finansielle stilling. Den realøkonomiske balansen vurderes best med korrigert netto driftsresultat som her er kommunens frie inntekter fratrukket driftsutgifter til tjeneste A og driftsutgifter og kapitalslit for tjeneste B :

$$\begin{aligned} KND_1 &= R_1 - A_1 - (\delta + b)K_1 \\ KND_2 &= R_2 - A_2 - (\delta + b)K_2 \\ KND_3 &= R_3 - A_3 - (\delta + b)K_3 \end{aligned} \quad (4.6)$$

Det er instruktivt å ta utgangspunkt i en situasjon med stabil rammefinansiering hvor $R_1=R_2=R_3$. Kommunen vil da ha underskudd før lån i periode 1 knyttet til at investeringen til oppbyggingen av produksjonskapasitet for tjeneste B i hovedsak må lånefinansieres. I andre periode vil kommunen ha overskudd før lån lik null, og i tredje periode overskudd før lån knyttet til salget av realkapital ved utgangen av perioden. Stabil rammefinansiering vil imidlertid gi realøkonomisk balanse i hver periode i den forstand at korrigert netto driftsresultat er lik null.

Hvis de frie inntektene varierer mellom periodene, vil kommunene holde fast på stabil tjenesteproduksjon over tid. Dette oppnås ved å forskyve de frie inntektene over tid gjennom låneopptak eller sparing. I perioder med høye frie inntekter vil overskudd før lån og korrigert netto driftsresultat være høyere enn ved stabil rammefinansiering, og tilsvarende vil begge størrelser være lavere i perioder med lave frie inntekter.

I det følgende vil effektene av statlige handlingsplaner i stor grad bli illustrert gjennom et numerisk eksempel. Det numeriske eksemplet er basert på en såkalt Cobb-Douglas nyttefunksjon hvor budsjettandelene antas å være 70 prosent for tjeneste A og 30 prosent for tjeneste B . Videre antas det at depresieringsraten er 5 prosent ($\delta=0,05$) og at parameteren b er lik 0,45.

Det tas utgangspunkt i en situasjon med stabil rammefinansiering hvor de frie inntektene er lik 100 i all tre perioder. Det framgår av første rad av tabell 4.1 at kommunen tilpasser seg med stabil tjenesteproduksjon lik 70 for tjeneste A og 60 for tjeneste B .³ Kommunen investerer 60 ved inngangen til periode 1 og 3 i begynnelsen av periode 2 og 3 for å erstatte kapitalslitet. Kommunen får et underskudd før lånetransaksjoner på 57 i periode 1 hvor kapitalen bygges opp og et tilsvarende overskudd i periode 3 hvor kapitalen selges. I periode 2 er overskudd før lånetransaksjoner lik null. Korrigert netto driftsresultat er lik null i alle tre perioder.

² I periode 3 vil kommunen i tillegg få inntekter fra salg av realkapital ved slutten av perioden.

³ Siden kostnaden per enhet er 1 for tjeneste A og 0,5 for tjeneste B , gir dette en budsjettandel på 70 prosent for tjeneste A og

Effekter av tidsavgrensede statlige satsinger

Formålet med statlige satsinger eller handlingsplaner er å stimulere til utbygging og forbedring av tjenestetilbudet innenfor bestemte områder, blant annet ved bruk av økonomiske virkemidler. Handlingsplanen for eldreomsorg ble igangsatt i 1998, og skulle sette kommunene i stand til å møte veksten i antall eldre. Det var en målsetting å øke antall plasser for heldøgns pleie og omsorg til 25 prosent av befolkningen 80 år og over og å øke eneromsdekningen til over 90 prosent. De økonomiske virkemidler har bestått av driftstilskudd (som ble lagt inn i inntektssystemet fra 2002) og investeringstilskudd. Investeringstilskuddet ble dels gitt som engangstilskudd ved ferdigstilling og dels som kompensasjon for renter og avdrag over en periode på inntil 30 år.

I den følgende modellanalysen antas det at formålet med den statlige satsingen er å styrke tjenestetilbudet innenfor tjeneste *B*. Vi studerer effekten av satsinger med ulik innretning av økonomiske virkemidler. Følgende satsinger analyseres:

1. Økt rammefinansiering i periode 2, annonsert ved inngangen til periode
2. Øremerket driftstilskudd i periode 2, annonsert ved inngangen til periode 1
3. Øremerket investeringstilskudd i periode 2, annonsert ved inngangen til periode 1
4. Øremerket investeringstilskudd i periode 2, annonsert ved inngangen til periode 2

Det skiller altså mellom rammetilskudd, øremerket driftstilskudd og investeringstilskudd, samt mellom annonsert og overraskende investeringstilskudd. Handlingsplanen med rammetilskudd tjener først og fremst som en referanse i forhold til den typiske utforming av handlingsplaner som innebærer øremerking. I omtalene av virkningene av de ulike handlingsplanene legges det stor vekt på det numeriske eksemplet presentert i kapittel 4.3, og vi vil ikke gi en fullstendig redegjørelse for de generelle effektene.⁴ I de numeriske beregningene legges det til grunn at alle handlingsplaner har samme økonomiske ramme, og mer presist at tilskuddene fra staten øker med 15 i periode 2.

Handlingsplan 1: Økt rammefinansiering i periode 2

Med forutsetning om at kommunene tilpasser seg budsjettbetingelsen vil ikke tidspunktet for den økte rammefinansieringen ha noen betydning for tjenestetilbudet. Det sentrale er at kommunen i begynnelsen av første periode kjenner de framtidige frie inntekter og tar hensyn til dette i tilpasningen. Økt rammeinntekt vil generelt gi høyere produksjon av begge tjenester i alle tre perioder. Det høyere nivået på tjenestetilbudet vil holdes konstant over de tre periodene.

Tidsforløpet for de frie inntektene vil imidlertid påvirke den økonomiske balansen. Korrigert netto driftsresultat vil øke i handlingsplanperioden og bli redusert i de to øvrige perioder. Det har sammenheng med at inntektsøkningen finner sted i handlingsplanperioden, mens tjenesteproduksjonen (og dermed driftsutgifter og avskrivninger) øker like mye i alle tre perioder. Overskudd før lånetransaksjoner vil også øke i handlingsplanperioden og bli redusert i de to øvrige perioder.

Effektene innenfor det numeriske eksemplet er illustrert i tabell 4.1 hvor det er lagt til grunn at de frie inntektene øker fra 100 til 115 i periode 2 og forblir lik 100 i periode 1 og 3. Det framgår at produksjonen av tjeneste *A* øker fra 70 til 73,5 i alle tre perioder og at produksjonen av tjeneste *B* øker

⁴ Lesere som er interessert i de generelle effektene henvises til Borge og Rattsø (2005, kapittel 3).

fra 60 til 63. For begge tjenester er økningen 5 prosent, noe som er identisk med økningen i de samlede frie inntekter over de tre periodene.⁵

Videre ser vi at handlingsplanen med økt rammefinansiering styrker korrigert netto driftsresultat fra 0 til 10 i handlingsplanperioden, mens resultatet reduseres fra 0 til -5 i de to øvrige perioder. Overskudd før lånetransaksjoner reduseres fra -57 til om lag -65 i periode 1, øker fra 0 til vel 10 i periode 2 og reduseres fra 57 til knappe 55 i periode 3.

Fordelene med en handlingsplan basert på rammefinansiering er at den gir stabil tjenesteproduksjon og bidrar til økt kapasitetsoppbygging for den prioriterte tjenesten straks den er annonsert.⁶ Fra statens synsvinkel vil det være en ulempe at rammefinansiering gir betydelig lekkasje mot andre tjenester enn de som omfattes av handlingsplanen.

Handlingsplan 2: Øremerket driftstilskudd i periode 2

Driftsstøtte i periode 2 innebærer at det etableres et øremerket tilskudd som dekker deler av kommunens driftsutgifter til tjeneste *B*. Budsjettbetingelsen kan da skrives som

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + (\delta + b)K_1 + [\delta + (1 - m)b]K_2 + (\delta + b)K_3 \quad (4.7)$$

der *m* er andelen av driftsutgiftene som dekkes av det øremerkede tilskuddet. Det framgår av budsjettbetingelsen at driftsstøtten bidrar til at det blir relativt billigere for kommunen å produsere tjeneste *B* i periode 2.

Med en handlingsplan av denne typen vil bibetingelsen om positive realinvesteringer typisk være aktiv i periode 3. Oppbyggingen av kapital under handlingsplanen er da så stor at kommunen i periode 3 ønsker å redusere kapitalbeholdningen mer enn det som følger av kapitalslitet. Dersom handlingsplanen er utformet slik at bibetingelsen er aktiv, kan ikke kommunen velge produksjonskapasitet i periode 3 uavhengig av kapitaloppbyggingen i periode 2. I stedet vil kapitalbeholdningen i periode 3 være lik kapitalbeholdningen i periode 2 fratrukket kapitalslitet, dvs $(1 - \delta)K_2$. Ved å ta hensyn til denne restriksjonen får vi følgende budsjettbetingelse:

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + (\delta + b)K_1 + [(2 - \delta)(\delta + b) - mb]K_2 \quad (4.8)$$

Det siste leddet på høyre side gir uttrykk for kostnaden ved å bygge opp kapital i periode 2. Kostnaden består av avskrivninger og driftsutgifter i periode 2, $\delta + b$, og periode 3, $(1 - \delta)(\delta + b)$, fratrukket driftstilskuddet i periode 2 (mb). Budsjettbetingelsen (4.8) fanger opp at oppbyggingen av kapital i periode 2 må baseres på nytte- og kostnadsvurderinger over både periode 2 og 3 fordi produksjonskapasiteten i periode 3 bestemmes av kapitaloppbyggingen i periode 2.

Det øremerkede driftstilskuddet reduserer kommunens kostnader ved å produsere tjeneste *B* i periode 2. Sammenliknet med økt rammefinansiering vil kommunen nå foreta ytterligere kapasitetsoppbygging i periode 2, og den økte produksjonen vil i stor grad bli videreført i periode 3. I det numeriske eksemplet vil kommunen ha en investering på nærmere 20 i begynnelsen av periode 2, 3 for å erstatte kapitalslitet og 17 for å bygge produksjonskapasiteten opp til 77. I periode 3 blir

⁵ At produksjonen av begge tjenester øker relativt like mye følger av at en Cobb-Doglas nyttefunksjon innebærer at begge tjenester har inntektselastisitet lik 1. Med en mer generell nyttefunksjon vil den relative økningen i tjenesteproduksjonen kunne variere mellom de to tjenester.

⁶ Dette forutsetter at den annonserte økningen i frie inntekter er troverdig.

investeringene lik null og kapitalbeholdningen reduseres til 73. Virkningene på produksjonen av tjeneste B følger av investeringsutviklingen. Produksjonen øker fra 60 i periode 1 til 77 i periode 2 (28 prosent). I periode 3 reduseres produksjonen med av tjeneste B med 5 prosent (tilsvarende depresieringen), men ligger fortsatt på et høyt nivå i forhold til periode 1.

Det framgår av tabell 4.1 at handlingsplanen ikke får konsekvenser for produksjonen av tjeneste A (og produksjonen av tjeneste B i periode 1). Dette resultatet har sammenheng med formuleringen av nyttefunksjonen som innebærer at alle tjenester har priselastisitet lik -1 . De fleste empiriske analyser viser at etterspørselen etter kommunale tjenester er prisuelastisk, dvs. at priselastisiteten er mindre enn 1 i tallverdi. Med prisuelastisk etterspørsel ville handlingsplanen med øremerket driftstilskudd gi en viss lekkasje mot tjeneste A i alle tre perioder, samtidig som produksjonen av tjeneste B ville økt allerede i periode 1. Men lekkasjen mot tjeneste A ville uansett vært mindre enn ved økt rammefinansiering.

I forhold til handlingsplanen med økt rammefinansiering vil handlingsplanen med øremerket driftstilskudd gi lavere korrigeret netto driftsresultat og lavere overskudd før lånetransaksjoner i periode 2. Det skyldes at økningen i ressursbruk i større grad konsentreres om handlingsplanperioden.

Handlingsplan 3: Annonsert investeringstilskudd i periode 2

Investeringstøtte i periode 2 innebærer at det etableres et øremerket tilskudd som dekker deler av kommunens investeringsutgifter (knyttet til tjeneste B) i periode 2. Den intertemporale budsjettbetingelsen kan da skrives som

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + [\delta + b + m(1 - \delta)]K_1 + [(2 - \delta)(\delta + b) - m]K_2 \quad (4.9)$$

der m er andelen av investeringsutgiftene dekket av investeringstilskuddet. Budsjettbetingelsen (4.9) viser at investeringstilskudd, på samme måte som øremerket driftstilskudd, reduserer kostnaden ved å bygge opp kapital i periode 2, men også at kommunens kostnad ved å bruke kapital i periode 1 øker. At kostnaden ved bruk av kapital i periode 1 øker har sammenheng med at kapasitetsoppbygging i periode 1 gjør det vanskeligere for kommunen å utnytte handlingsplanen i periode 2.

Den vesentligste forskjellen mellom driftstilskudd og investeringstilskudd er altså at investeringstilskudd øker kostnaden ved å investere i tjeneste B i periode 1. Den sentrale implikasjonen av dette er at annonsering av en framtidig handlingsplan som subsidierer investeringer vil kunne gi en reduksjon i tilbudet på kort sikt.⁷ Dette vil generelt begrense den samlede effekten av handlingsplanen og bidra til ustabil tjenesteproduksjon over tid.

Virkningene av annonsert investeringstøtte er illustrert i tabell 4.1. Det framgår at annonsert investeringstilskudd gir vesentlig lavere kapasitetsoppbygging for tjeneste B i periode 1 sammenliknet med de øvrige handlingsplaner. Produksjonen av tjeneste B i periode 1 blir i underkant av 40 (mot 63 ved økt rammefinansiering og 60 ved driftstilskudd). Annonsert investeringstilskudd gir imidlertid en kraftig kapasitetsoppbygging i periode 2, slik at produksjonen av tjeneste B i periode 2 og 3 blir høyere enn ved driftstilskudd.

For de tre periodene under ett har driftstilskudd og investeringstilskudd samme effekt på produksjonen av de to tjenestene. Den samlede produksjonen av tjeneste A blir 210 (3×70) og den samlede

⁷ Det samme vil gjelde for driftstilskudd som knyttes er knyttet til økning i tjenesteproduksjonen, se Borge og Rattsø (2005, kapittel 2).

produksjonen av tjeneste B blir 210 ($60+76,9+73,1$ ved driftstilskudd og $38,6+87,9+83,5$ ved investeringstilskudd). Forskjellen er at investeringstilskudd gir mer ustabil produksjon for tjeneste B .

Handlingsplanen med investeringstilskudd gir et lavere korrigert netto driftsresultat i periode 2 og 3 enn handlingsplanen basert på driftstilskudd, noe som har sammenheng med at produksjonen av tjeneste B er høyere. På den andre siden blir korrigert netto driftsresultat høyere i periode 1 fordi kommunen sparer driftsutgifter og avskrivninger ved i større grad å utsette kapasitetsoppbyggingen til handlingsplanperioden. Handlingsplanen med investeringstilskudd bidrar til å redusere underskudd før lånetransaksjoner i periode 1 fordi investeringer og driftsutgifter knyttet til tjeneste B reduseres. Det store underskuddet i periode 2 skyldes kraftig kapasitetsoppbygging og høy tjenesteproduksjon.

Handlingsplan 4: Overraskende investeringstilskudd i periode 2

En handlingsplan som kommer overraskende (dvs. ved inngangen til periode 2) kan nødvendigvis ikke påvirke kapasitetsoppbygging og tjenesteproduksjon i periode 1. Det framgår av tabell 4.1 at overraskende investeringstilskudd bidrar til ytterligere kapasitetsoppbygging i periode 2, og at produksjonen av tjeneste B blir høyere og mer stabil enn ved annonsert investeringstilskudd. Ustabiliteten er imidlertid høyere enn ved rammefinansiering og driftstilskudd. Til forskjell fra de øvrige handlingsplaner vil en handlingsplan som kommer overraskende få konsekvenser for tjeneste A , hvor produksjonen reduseres til knappe 62 i periode 2 og 3.

Fordelen med overraskende investeringstilskudd er at kommunen ikke kan begrense kapasitetsoppbyggingen i forkant. Ustabiliteten i tjenestetilbudet blir følgelig mindre enn ved annonsert investeringstilskudd. Lekkasjen mot andre tjenester vil også bli mindre. Overraskende investeringstilskudd har imidlertid den ulempe at kommuner som har prioritert kapasitetsoppbygging i forkant av handlingsplanen blir straffet ved at de i mindre grad kan utnytte handlingsplanen.

Kortsiktig tilpasning

De modellvariantene som ble analysert i kapittel 4.4 har det felles kjennetegn at kommunens atferd er framoverskuende. Det innebærer at den tar hensyn til alle framtidige og langsiktige konsekvenser av sine løpende handlinger. For å illustrere dette kan det være instruktivt å ta utgangspunkt i handlingsplanen som tar form av annonsert investeringsstøtte hvor kommunens tilpasning til handlingsplanen er framoverskuende på to måter. For det første opptrer kommunen framoverskuende når den reduserer investeringen i periode 1 for i større grad å kunne utnytte handlingsplanen i periode 2. Videre er kommunen framoverskuende i sin tilpasning til handlingsplanen i periode 2 ved at den tar hensyn til at oppbygging av produksjonskapasitet innebærer økte driftsutgifter og økte avskrivninger også i periode 3. I det følgende diskuterer vi hvordan effektene av investeringsstøtte modifiseres dersom kommune opptrer mer kortsiktig eller myopisk.

Kortsiktig tilpasning har vi her formulert som at kommunen styrer mot et korrigert netto driftsresultat lik null i hver periode. Med denne forutsetningen vil ikke handlingsplaner påvirke kommunenes tilpasning i forkant, og det gir derfor liten mening å skille mellom annonserte og overraskende handlingsplaner. Det som kjennetegner kortsiktig tilpasning i vår sammenheng er at kommunene ikke tar hensyn til at kapasitetsoppbygging bidrar til økte driftsutgifter og avskrivninger i framtidige perioder.

Effektene av økt rammefinansiering, driftstilskudd og investeringstilskudd ved kortsiktig tilpasning er vist i tabell 4.1. Det framgår at kapasitetsoppbyggingen blir kraftigere i handlingsplanperioden enn ved langsiktig tilpasning. Siden den økte kapasiteten krever økte driftsutgifter og avskrivninger også

etter at handlingsplanen er fullført, vil produksjonen av tjeneste *A* da bli lavere enn ved langsiktig tilpasning.

Ved kortsiktig tilpasning vil alle handlingsplaner (økt rammefinansiering, driftstilskudd og investeringstilskudd) bidra til å redusere overskudd før lånetransaksjoner i handlingsplanperioden, noe som har sammenheng med investeringer og kapasitetsoppbygging. Reduksjonen i overskudd er størst ved investeringstilskudd (som bidrar til størst kapasitetsoppbygging) og minst ved økt rammefinansiering (som gir lavest kapasitetsoppbygging).

Siden kortsiktig tilpasning her er formulert som at kommunene styrer mot et korrigert netto driftsresultat lik null, vil ikke analysene kunne si noe direkte om utviklingen i denne størrelsen. Analysene viser imidlertid at balanse i netto driftsresultat kan kreve betydelige reduksjon i produksjonen av andre tjenester (tjeneste *A*) etter at handlingsplanen er slutført. I praksis vil det kunne være vanskelig å foreta betydelige reduksjoner i tjenestetilbudet, og i så fall kan det være en mer realistisk prediksjon at kommunene ikke greier å oppnå balanse i korrigert netto driftsresultat i den første tiden etter at handlingsplanen er slutført.

Tabell 4.1 Beregnede virkninger av handlingsplaner for tjenesteproduksjon og økonomisk ubalanse

	<i>A</i> ₁	<i>A</i> ₂	<i>A</i> ₃	<i>B</i> ₁	<i>B</i> ₂	<i>B</i> ₃	<i>KND</i> ₁	<i>KND</i> ₂	<i>KND</i> ₃	<i>OFL</i> ₁	<i>OFL</i> ₂	<i>OFL</i> ₃
Stabil rammefinansiering	70	70	70	60	60	60	0	0	0	-57	0	57
Langsiktig tilpasning												
Økt rammefinansiering i periode 2	73,5	73,5	73,5	63	63	63	-5	10	-5	-64,9	10,5	54,9
Øremerket driftstilskudd i periode 2	70	70	70	60	76,9	73,1	0	6,5	-6,5	-57	-9,5	66,5
Annonsert investeringsstilskudd i periode 2	70	70	70	38,6	87,9	83,5	10,7	1,0	-11,7	-25,9	-45,8	71,7
Overraskende investeringstilskudd i periode 2	70	61,8	61,8	60	93,7	89,0	0	6,3	-6,3	-57	-25,7	82,7
Kortsiktig tilpasning												
Økt rammefinansiering i periode 2	70	80,5	67	60	69	65,6	0	0	0	-57	-8,6	65,6
Øremerket driftstilskudd i periode 2	70	70	57,3	60	90	85,5	0	0	0	-57	-28,5	85,5
Investeringstilskudd i periode 2	70	59,1	46,9	60	111,8	106,3	0	0	0	-57	-49,3	106,3

Kommuneerfaringer

Som en del av prosjektet har vi oppsøkt 6 kommuner for å diskutere deres erfaringer med statlige satsinger med særlig vekt på handlingsplanen for eldreomsorg. De 6 kommunene er Trondheim, Melhus, Bodø, Steinkjer, Hitra og Os i Hedmark. De dekker storby, forstad, mellomstor by, regionsenter og distriktskommuner på kyst og i innland. Vi har lagt vekt på å konfrontere modellanalysens forståelse og resultater med kommunenes erfaringer, samt å belyse samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av handlingsplaner.

Vurdering av modellanalysene

Modellanalysene i kapittel 4.4 og 4.5 har vist hvordan kommunene tilpasser seg til en handlingsplan. I forhold til standard analyse av kommunal tilpasning til statlige virkemidler har vi fått med to vesentlige dynamiske aspekter; kommunenes forventning om handlingsplan på forhånd og hvordan handlingsplanen annonseres, og kommunenes langsiktighet i tilpasningen som påvirker de økonomiske konsekvenser i ettertid. Dette leder til følgende to sentrale problemstillinger som er vesentlige for å vurdere hvordan handlingsplaner fungerer i praksis:

1. Hvordan tilpasser kommunene seg før handlingsplanen, og spesielt: Hva slags forventninger har kommunene om handlingsplan?
2. Hvordan tilpasser kommunene seg etter handlingsplanen, og spesielt: Hvor langsiktig er tilpasningen til handlingsplanen?

I den offentlige debatt har det vært lagt vekt på den negative effekten av forhåndstilpasning basert på forventninger - kommunene vil redusere sin innsats på forhånd for å kunne utnytte handlingsplanen bedre. De kommuner vi har diskutert med legger generelt liten vekt på forventnings-tilpasning. Det hevdes at det vil være politisk vanskelig å bygge ned tilbud med sikte på å få gjenoppbygging av kapasiteten finansiert med nye statlige midler. Kommunene er opptatt av at handlingsplanens virkning er avhengig av utgangs-situasjonen og at kommuner med godt utbygd tilbud blir straffet, men opplever liten mulighet til å ta hensyn til dette i sin tilpasning⁸.

I modellanalysen har vi lagt vekt på at kommunens utnyttelse av handlingsplanen må skje innenfor en langsiktig økonomisk balanse. Alle kommuner melder om at dette er en utfordring. Handlingsplanen setter fokus mot investering, og de driftsmessige konsekvenser over tid må tydeliggjøres i kommunenes egen planlegging. Kommunene melder at de i stor grad har hatt oversikt over de langsiktige driftsmessige konsekvenser av kapasitetsoppbygging innen eldreomsorgen og at dette er tydeliggjort gjennom økonomiplanen. Kommuneerfaringene gir følgelig ikke grunnlag for å konkludere med at handlingsplan for eldreomsorg i vesentlig grad har bidratt til den økonomiske ubalansen de senere år, men det kan heller ikke utelukkes at den har hatt en viss effekt.

Den generelle forståelsen må bli at kommunene i all hovedsak tilpasser seg handlingsplaner når de blir annonsert og at de har brukbar kontroll på de framtidige driftsutgifter. I forhold til modellanalysene foran indikerer dette at modellvariantene med langsiktig tilpasning til annonserte handlingsplaner kan ha liten empirisk relevans. Forhåndstilpasning basert på forventninger vil da ikke være noe stort problem. De negative konsekvensene for andre tjenester vil imidlertid bli større fordi forhåndstilpasning bidrar til å skjerme disse. Denne observasjonen har en interessant dynamisk implikasjon: En handlingsplan kan gi betydelige negative effekter for andre tjenester (som forsterkes ved eventuell kortsiktig tilpasning), og på den måten legge grunnlaget for framtidige handlingsplaner på andre tjenesteområder.

⁸ Observasjonen at kommunene i liten grad utsetter egen utbygging i påvente av framtidige handlingsplaner er i noen grad i motstrid til funnene i Håkonsen og Løyland (2000). I deres undersøkelse rapporterer om lag halvparten av kommunene (i et utvalg på nærmere 200) at forventninger om framtidige handlingsplaner påvirker tilpasningen. Det er åpenbart behov for en mer systematisk analyse av denne problemstillingen

Samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av handlingsplaner

Kommuneerfaringen viser at handlingsplanen for eldreomsorg har virket etter hensikten i den forstand at den har gitt raskere utbygging av eldreomsorgen. Utbyggingen går delvis på bekostning av de øvrige tilbud i kommunen. Over tid, og noen år etter handlingsplanen, vil kommunene imidlertid ha ”gjenopprettet” sin ønskede balanse i velferdstilbudet. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av handlingsplan vil da være at man får utvidet eldreomsorg raskere enn ved rammefinansiering, men denne gevinsten vil ha en kostnadsside knyttet til at annen aktivitet forskyves framover i tid. Det er vanskelig på generelt grunnlag å konkludere med at denne endring i sammensetningen av tilbudet over tid gir en netto samfunnsøkonomisk gevinst, men vi kan kanskje si at den er i samsvar med nasjonale politiske ønsker.

Fra kommunesynspunkt framstår handlingsplaner som gunstige fordi de representerer nye midler til kommunal innsats. Spørsmålet er om nye midler i form av handlingsplaner har noen fordel i forhold til nye midler i form av økt rammefinansiering. Enkelte kommuner framhever at handlingsplaner forenkler den lokale politiske prosess og at de kan representere en faglig støtte i utbyggingen av tilbudet. Det er også argumentert med at handlingsplaner kan presse ”dårlig” drevne kommuner til å gi et bedre tilbud.

Alle kommuner mener at bruk av handlingsplaner representerer samfunnsøkonomiske kostnader, men vektleggingen av argumentene er forskjellig. Vi vil avslutningsvis oppsummere fire typer samfunnsøkonomiske kostnader som kan trekkes fram:

Høyere kostnad per enhet

Handlingsplaner forutsetter konsentrert innsats på et område over kort tid. Handlingsplan for eldre innebærer investeringer i rehabilitering av gamle sykehjem, bygging av nye sykehjem og bygging av omsorgsboliger. Den konsentrerte innsatsen og den stramme tidsrammen legger press på kommunens egen planleggingskapasitet og den lokale entreprenørkapasitet som kan øke kostnadene ved prosjektene (i forhold til en mer gradvis utbygging basert på egen finansiering). Dels skyldes høye kostnader normering som ligger i selve handlingsplanen og som lokale entreprenører raskt oppfatter som en minstekostnad. Kostnadskontroll blir krevende på grunn av korte tidsfrister og sterk politisk interesse for å realisere prosjektene. De som legger liten vekt på dette mener at kvaliteten på økonomistyringen er uavhengig av handlingsplanene.

Vridning i tjenestenes innhold

Handlingsplanen for eldre anviser tilskudd til spesifiserte tilbud. Det har gitt fokus mot kapasitet på de områder som dekkes av tilskudd og begrenset en helhetlig lokal planlegging av eldreomsorgen. Det har gitt vridninger, f.eks. mellom åpen omsorg og andre tilbud, som ikke synes å ha vært intendert. Det har videre hindret oppmerksomhet mot nye utfordringer, f.eks. det økende antall brukere av sykehjemsplasser som ikke er eldre og som har andre behov. Slike vridninger kan/ må kommunene rette opp i ettertid. De som tillegger vridninger liten betydning mener at kommunene har hatt handlingsrom til å velge egen balanse på tilbudene innen eldreomsorgen.

Administrative kostnader

Kommunene må bruke mye ressurser på rapportering og kontroll. Kommunene betrakter dette som mye merarbeid med relativt liten lokal avkastning og som burde ha stort potensiale for forenkling. I tillegg har kommunene brukt mye arbeid på planlegging og prosjektering som har vært unyttig. Spesielt kompensasjonstilskuddet ble oppfattet som lite forutsigbart, og avslag har hindret gjennomføring av planlagte tiltak. Enkelte kommuner mener at de administrative kostnadene er små i forhold til de fordeler de har hatt av rådgivningen rundt handlingsplanen.

Styringskostnader

Handlingsplanene fører til at kommunene framstår som utførere av statlig politikk. Den annonserte statlige satsing setter lokalpolitikere i en "tvangssituasjon" og krever omprioriteringer i forhold til kommunale planer. Det lokale ansvar for tilbudet blir redusert. Lokalpolitikken får mindre handlingsrom og blir mindre interessant. Handlingsplaner kan ha betydelige systemkostnader som bør tas med i betraktning. Enkelte kommuner legger vekt på at handlingsplaner forenkler den lokale styring fordi de tydeliggjør prioriteringen av de oppgaver som skal gjøres.

Referanser

Borge, L.-E. og J. Rattsø (2005): Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger, Rapport, Senter for økonomisk forskning
Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse, *Sosialøkonomen* 54(4), 11-16