

Omprioriteringsbidraget og styring af de offentlige udgifter



Regeringens omprioriteringsbidrag har givet anledning til en kraftig mediedebat. Alle Folketingets partier og alle 98 kommuner har markeret klare synspunkter om bidraget.

AF JAN OLSEN, KOMMUNERNES LANDSFORENING

Kommunerne har rejst krav om, at omprioriteringsbidraget udgår af de økonomiske forhandlinger, mens regeringen og flere toneangivende partier i Folketinget fastholder modellen eller i det mindste ikke undsiger den som metode.

Men hvorfor er debatten om omprioriteringsbidraget blevet så intens? Er der tale om kommunalt klynk – som finansministeren har udtalt – eller skaber omprioriteringsbidraget som metode nogle mere grundlæggende styringsproblemer? Hvordan kan metoden vurderes i lyset af erfaringerne siden kommunalreformen, og har metoden en fremtid som omprioriteringsmekanisme i den offentlige udgifter?

Inden vi når til besvarelsen af disse spørgsmål, skal vi lige have nogle forudsætninger i det statslig-kommunale budgetsamarbejde på plads.

Det grundlæggende håndslag

Der er meget bred politisk konsensus om hovedprincipperne i det økonomiske samarbejde mellem staten og kommunerne. Det grundlæggende håndslag handler om, at kommunalpolitikerne påtager sig et medansvar for at føre den økonomiske politik ud i livet – også når det kræver ubehagelige beslutninger – mod til gengæld at have frihedsgrader til at vælge løsningerne og prioritere på tværs af udgiftstyper. Det er også et princip, at der samarbejdes om at realisere nationale mål og gennemførelse af reformer – også når det indebærer omprioriteringer.

Den brede politiske enighed om disse principper afspejles glimrende i det statslig-kommunale samarbejde om de aktuelle velfærdsreformer – fx på folkeskoleområdet og beskæftigelsesområdet – og i de senere års kommunalpolitiske bidrag til sænkning af de offentlige udgifter, hvor kommuner siden 2009 har taget noget hårdere fat end både staten og regionerne.

» Der er meget bred politisk konsensus om hovedprincipperne i det økonomiske samarbejde mellem staten og kommunerne. Det grundlæggende håndslag handler om, at kommunalpolitikerne påtager sig et medansvar for at føre den økonomiske politik ud i livet – også når det kræver ubehagelige beslutninger – mod til gengæld at have frihedsgrader til at vælge løsningerne og prioritere på tværs af udgiftstyper.»

» Uanset om hele eller kun en andel af omprioriteringsbidraget kommer tilbage til kommunerne, griber det ind i kommunernes planlægning.»

Debatten om omprioriteringsbidraget handler derfor ikke om, hvorvidt kommunerne skal tage et medansvar for en stram udgiftspolitik, eller om de skal samarbejde med staten om nationale mål på velfærdsområderne. Det er der bred kommunalpolitisk enighed om, at man skal. Det er en forudsætning for kommunestyret.

Debatten om og kritikken af omprioriteringsbidraget handler derfor mere om selve metoden og dens konsekvenser for kort- og langtidspanlægningen af de offentlige udgifter, for rollefordelingen mellem lands- og lokalpolitikere og for debatten om, hvordan de offentlige udgifter skal prioriteres.

Lad os derfor se lidt på, hvordan omprioriteringsbidraget påvirker disse forhold og den nationale styring af udgifterne.

Uden sammenligning i øvrigt

Kommunerne anvender mange forskellige metoder i deres budgetlægning. Deres valg af metode præges i høj grad af lokale forhold og rammevilkår, fx om kommunen er i vækst eller i stagnation. For en hel del år siden benyttede nogle kommuner sig af den såkaldte ”blokbudgettering”.

Ideen i den metode er at sammenligne nyttevirkning og udgifter ved nye aktiviteter med eksisterende driftsaktiviteter. Uden sammenligning i øvrigt er der flere ligheder mellem omprioriteringsbidraget og blokbudgettering.

Begge metoder sigter mod at flytte ressourcer fra eksisterende drift til nye aktiviteter, og begge metoder inviterer til og kalder på argumenterne for udgifter til både nye og eksisterende aktiviteter. Alle aktører deltager nemlig i processen med deres argumenter for udgifterne, så beslutningsgrundlaget for valget mellem nye eller eksisterende aktiviteter bliver tydeligt. Det er selve ideen i metoderne.

Kommunerne opgav imidlertid at anvende blokbudgettering, i takt med at udgiftspolitikken blev strammere og strammere. Metoden er nemlig langt mere anvendelig i en vækstsituation, end når udgifterne skal reduceres. Når alle argumenter for flere udgifter kommer på bordet, bliver det politisk vanskeligere at stramme til. Man kan også udtrykke det på den måde, at ”udgiftsadvokaterne” i en blokbudgetteringsmetode alt andet lige får en stærkere placering i budgetprocessen.

Omprioriteringsbidraget fungerer et langt stykke ad vejen på samme måde. Alle aktører ved, at der samles penge ind for at anvende dem igen. Regeringen har understreget dette formål.

Derfor var det allerede ved metodens introduktion forudsigeligt, at mediedebatten om de offentlige udgifter ville ændre karakter. Behovet for flere ressourcer på udvalgte områder ville blive mere artikulert.

Er omprioriteringen øget?

Det er påfaldende, at der fra 2009 til 2014 er sket en markant reduktion af kommunernes udgifter uden samme mediemæssige opmærksomhed om konsekvenserne for den offentlige velfærdsservice, som vi har været vidner til det seneste år.

Omprioriteringsbidraget er langt fra den eneste forklaring på, hvorfor mediedebatten har ændret karakter. Den aftagende krisebevidsthed har fx også betydning for den politiske debat, men omprioriteringsbidraget er en væsentlig del af forklaringen, fordi det giver aktørerne nye roller og inviterer udgiftsadvokaterne ind på banen.

Spørgsmålet er også, om den relative omprioritering i perioden 2010-2014 var større eller mindre end den, vi ser nu. Kommunerne tog i perioden 2010-2014 i høj grad til efterretning, at der skulle ske en national omprioritering til fordel for sundheds- og uddannelsesområderne. Det er langt fra sikkert, at omprioriteringsbidraget medvirker til en øget omfordeling mellem opgaveområder, eller om metoden tværtimod – på grund af de ovennævnte mekanismer – svækker omprioriteringen.

Rollefordelingen mellem lands- og lokalpolitikere

Det hører med i diskussionen, om hensigten med omprioriteringsbidraget egentlig er omprioritering, eller om andre hensyn spiller ind, fx ønsket om en anden rollefordeling mellem lands- og lokalpolitikere. Den mistanke ligger formodentlig bag en hel del af de kommunalpolitiske reaktioner på metoden, og som udspringer af kommunalpolitikernes effektiviseringsopgaver.

Naturligvis skal alle kommuner effektiviseres. Det kan landspolitikerne forvente. Men omprioriteringsbidraget kommer oven i den effektivisering, som alle kommuner gennemfører til brug for egne initiativer, og her til kommer, at omprioriteringsbidragets

» Omprioriteringsbidraget kommer oven i den effektivisering, som alle kommuner gennemfører til brug for egne initiativer, og hertil kommer, at omprioriteringsbidragets størrelse er gennemsnitlig. Det rammer imidlertid stagnationskommuner hårdere, fordi det kommer oven i en allerede mærkbar besparelse i disse kommuner.”

størrelse er gennemsnitlig. Det rammer imidlertid stagnationskommuner hårdere, fordi det kommer oven i en allerede mærkbar besparelse i disse kommuner.

Derfor står mange kommunalpolitikere med den opgave, at de skal påtage sig de politiske omkostninger ved at placere besparelser og servicereduktioner konkret. Det er der ikke noget nyt i, og det har de gjort markant i de foregående år. Omprioriteringsbidraget er imidlertid et metodeskifte, der påvirker rollefordelingen.

Man kan illustrere det med et eksempel fra ældreområdet. Borgmesteren fra en stor nordsjællandsk kommune beskrev for nylig, hvordan budget 2016 blev bragt i balance, bl.a. med besparelser på ældreområdet, som kommunen efter en længere dialog med lokale interessenter fik skabt nogenlunde forståelse for. En svær proces både i forhold til de ældre og deres lokale repræsentanter i ældrerrådet mv. og i forhold til kommunens medarbejdere. Når man korrigerer service-niveauet, skal borgerne fx revisiteres. Kort tid efter budgetvedtagelsen i oktober indgås der finanslovsforlig, hvor de samme penge nu sendes tilbage til ældreområdet i kommunen – dog pålagt en bureaukratisk proces.

Det er den arbejdsdeling, nogle kommunalpolitikere sammenligner med, at de selv må arbejde hårdt i baglokalet for at skaffe de penge, som landspolitikerne spreder ud fra balkonen.

Det er en præmis i de økonomiske forhandlinger mellem staten og kommunerne, at lokalpolitikere må påtage sig de politiske omkostninger ved at placere besparelserne konkret, når landspolitikerne sænker den

økonomiske overligger.

Men præmissen holder nok ikke helt til, at henholdsvis de politisk vanskelige og de mere populistiske beslutninger systematisk fordeles skævt. I hvert fald vil hverken landspolitikerne eller lokalpolitikere stå alene med slæbet. Forståeligt nok. Hvis omprioriteringsbidraget trækker i retning af en sådan skæveling, hører man nok fra den ”forurettede” part.

Lands- og lokalpolitikere har stået sammen i krisehåndteringen, men lokalpolitikere er næppe betrygget af, at flere folketingspartier nu siger, at omprioriteringsbidraget skal bruges til at sende pengene tilbage til kommunerne. I givet fald har omprioriteringsbidraget ikke længere nogen funktion som omfordeler mellem staten, regioner og kommuner, og det øger formodentlig kommunalpolitikernes frygt for, at en ændret rollefordeling vejer tungere end styringshensynet.

Planlægning på kort og længere sigt

Uanset om hele eller kun en andel af omprioriteringsbidraget kommer tilbage til kommunerne, griber det ind i kommunernes planlægning.

Kommunalbestyrelsen har først og fremmest ansvar for den langsigtede planlægning af servicebehovet i den enkelte kommune. Men den har også ansvar for lokalt at planlægge og implementere større nationale reformer, som fx folkeskolereformen. Hvordan påvirker omprioriteringsbidraget denne form for planlægning i hver kommune?

Det statslig-kommunale samarbejde om større nationale reformer er ikke noget, man klarer fra den ene dag til den anden. Folke-

»» **Debatten om og kritikken af omprioriteringsbidraget handler derfor mere om selve metoden og dens konsekvenser for kort- og langtidsplanlægningen af de offentlige udgifter, for rollefordelingen mellem lands- og lokalpolitikere og for debatten om, hvordan de offentlige udgifter skal prioriteres.”**

skolereformen er et glimrende eksempel. Den er gennemført af et bredt nationalt flertal og i et tæt statsligt-kommunalt samarbejde, og reformen har mindst et 5-10-årigt perspektiv, før målene kan realiseres.

Den reform har kommunerne arbejdet ganske seriøst med. Den er i øvrigt ikke gratis. Det forventes af kommunerne, at de finder ressourcer til sådanne nationale opgaver og andre områder med udgiftspres – fx flygtninge – ved at effektivisere, hvor det er muligt. Det har kommunerne bl.a. gjort på ældreområdet. Gennem en målrettet strategi for rehabilitering er gennemsnitsudgiften på ældreområdet sænket, og det har gjort det lettere at imødegå udgiftspres som følge af demografi på ældreområdet.

En sådan planlægning er langsigtet – faktisk lige efter bogen – og formodentlig en indsats, der også høster anerkendelse landspolitisk. I 2016 anvendes omprioriteringsbidraget bl.a. til ”Værdighedsmilliarden” til ældreområdet. Er denne milliard led i en langsigtet eller mere kortsigtet planlægning? Hvordan understøtter den kommunernes omstilling på længere sigt? Og hvilket signal sender den til de borgere og kommunale medarbejdere, der sammen har forsøgt at udvikle en værdig ældrepolitik med de tilgængelige ressourcer?

Ser man på den tværgående planlægning af velfærdsopgaverne, er vilkårene ganske forskellige mellem kommunerne. Det er meget forskelligt, hvordan de demografiske behov udvikler sig, og det er ligeledes forskelligt, hvor den enkelte kommune har et efterslæb i sin service til borgerne, fordi andre opgaver har været prioriteret. Derfor er en række kommuner i den situation, at værdighedsmilliarden pålægger dem at anvende flere penge på områder, hvor servicen i forvejen er høj, mens andre områder med større behov må vente. Det kan være svært at forklare lokalt.

Kommunalpolitikere vurderes i høj grad på, om de har styr på den langsigtede planlægning i kommunen. Derfor ser man også, at mange kommunalbestyrelser forsøger at kompensere for de effekter, der følger af omprioriteringsbidraget i budgetlægningen. Det kan ske ved forskellige metoder, men det er ikke noget, der gør den kommunale budgetlægning mere enkel eller mere gennemskuelig.

Statsligt-kommunalt samarbejde

Langt hovedparten af kommunalpolitikere er enige med regeringen i de hensyn, regeringen anvender som begrundelse for omprioriteringsbidraget.

Det gælder for det første behovet for løbende at effektivisere hele den offentlige sektor, og for det andet at der skal omprioriteres ressourcer mellem opgaver med faldende og stigende behov også på tværs af stat, regioner og kommuner.

Noget tyder på, at omprioriteringsbidraget ikke er den mest effektive metode til at løfte disse hensyn, men der kan jo også være andre begrundelser for modellen.

Tilbage står, at de aktuelle økonomiske udfordringer og de store omstillingsbehov på velfærdsområderne bedst løses i et meget tæt statsligt-kommunalt samarbejde, der har fokus på den langsigtede udvikling. Hvis omprioriteringsbidraget ikke er svaret, har begge parter – staten og kommunerne – ansvar for at finde alternativer.