

Nogle prioriteringsproblemer set med en politikers øjne

Grethe Philip

Rungsted Kyst

Vælgerreaktionen på det høje skattetryk, således som den manifesterede sig ved valget 1973, og perspektivplan-redegørelsernes påvisning af tendensen til yderligere stigning i det offentliges udgifter og ressourceforbrug har gjort spørgsmålet om prioritering og styring i den offentlige sektor meget aktuelt. Fra at være et yndet emne blandt økonomer, er problemet bragt ind i centrum af den politiske debat.

Det er derfor nærliggende at gøre sig nogle tanker om, hvad det er, der i det daglige politiske arbejde gør det så vanskeligt at gå ind i den mere bevidste prioritering af det offentliges udgifter, som nu mere end nogensinde er påkrævet.

I de senere år er man i folketinget gået over til en arbejdsform, der også kendes i andre lande. Medlemmerne er fordelt i såkaldte stående udvalg, der hver for sig arbejder med en særlig problemkreds f.eks. skatteudvalg, socialudvalg, finansudvalg, retsudvalg m.v. Der er så godt som ikke personsammenfald mellem f.eks. medlemmerne i skatteudvalg og socialudvalg.

De stående udvalg medfører, at folketingsmedlemmerne specialiserer sig og bliver mindre indstillet på at prioritere mellem forskellige udgiftsområder. Det er en ganske enkel og psykologisk let forståelig proces. Først indvælger hver partigruppe de mennesker i folketingsudvalgene, der har særlig viden om og interesse for henholdsvis uddannelse, trafikproblemer, socialproblemer m.v. Der er åbenbare fordele ved på denne måde at få samlet et ekspert-team, der løbende følger lovforslag og aktuelle spørgsmål på et afgrænset felt. Hvert parti ønsker naturligvis at lade sig repræsentere af folk, der kan gøre sig gældende på grund af særlig indsigt og engagement. Men selve denne udvælgelsesproces medfører, at det er overordentlig vanskeligt at få medlemmerne i et udvalg til at gå ind i prioriteringer over for andre store udgiftsområder. Der bliver en tilbøjelighed til, at de hver især føler sig stærkest forpligtet over for de opgaver, der er henlagt til deres »egne« udvalg.

Dette har ført til, at man i de senere år har kørt med særlige udvalg, der skulle foretage samlede prioriteringer inden for hele statsbudgettet. Der var for nogle år siden et Investeringsudvalg, der skulle følge størrelse og tidsrækkefølge af de statslige bygge- og anlægsarbejder. Udvalget afløstes af et Perspektivplanudvalg, da den første perspektivplan kom frem, og nu har vi Politisk-økonomisk udvalg, hvortil bl.a. de store sparerunder er henlagt. Hertil kommer

de mere uofficielle forskellige »sparebander«, der har haft medlemmer enten alene fra regeringspartierne (under VKR-regeringen) eller fra samtlige partier i folketinget.

Endnu foregår arbejdet med prioriteringen i folketinget meget sporadisk og kortsigtet. Det er først og fremmest de kortsigtede spareplaner, der drøftes, medens det endnu ikke er lykkedes at få en virkelig seriøs og fortløbende langsigtet prioritering af de opgaver, stat og kommune skal påtage sig, og en vurdering af de udgifter, det vil medføre.

En sådan langsigtet planlægning for, i hvilken rækkefølge opgaverne skal løses, som indebærer, at der stadig skubbes noget ud for at lade andet få indpas, er naturligvis en overordentlig vanskelig politisk proces. Jeg skal komme tilbage til dette senere. Men der kunne dog sættes ind på forskellig måde for at gøre det lettere for politikerne løbende at vurdere, hvad vi binder os til med ny lovgivning, og dette er et vigtigt led i prioriteringsprocessen.

Der er i folketinget indført den praksis, at ethvert lovforslag skal ledsages af bemærkninger om, hvilke merudgifter og personalekrav, der vil følge af lovforslaget. Dette skøn skal for fremtiden drøftes med budgetdepartementet og administrationsdepartementet, inden loven forelægges. Selv om dette betyder en stramning i forhold til fagministeren, bliver udgiftsskønnet dog stadig fremsat på fagministerens ansvar. Der er i tidens løb en række eksempler på, at fagministre - måske mere eller mindre bevidst - har været alt for optimistiske med hensyn til, hvad nye love vil koste skatteyderne. Den lille dagpengereform og bibliotekslovene vil stå som klassiske eksempler. Det ville derfor være mere betryggende for et realistisk udgiftsskøn, om det blev budgetministeren, på hvis ansvar der blev fremsat et skøn over, hvad en lov eller lovændring ville komme til at koste.

Når det gang på gang har vist sig, at love bliver langt dyrere, end man regnede med, må det rejse spørgsmålet, om der ikke er brug for en bedre efterfølgende kontrol. I virkeligheden er det jo sådan, at der ikke føres nogen sådan systematisk tilbageskuende kontrol vedrørende udgiftsskøn, og at det også for den enkelte politiker er praktisk talt umuligt at foretage den. Revisionsdepartementernes og statsrevisorernes redegørelser leverer ikke det fornødne stof hertil. En vurdering af det talmateriale, der kunne fremlægges, måtte foretages med skønsomhed, hvor der skelnes mellem, hvad der kunne og burde være forudset, da lovforslaget blev fremsat - og hvilke øvrige forhold, der har spillet ind. Men jeg tror, det ville være nyttigt, også som en forebyggende foranstaltning, at få lagt offentligt frem, hvad en ny lov var vurderet til at skulle koste, og hvad den rent faktisk i de efterfølgende år kom til at koste. Vi kan ikke forlange, at det

skøn, der anlægges under behandlingen af et lovforslag, skal vise sig at holde helt stik - eksempelvis må der være megen usikkerhed om fremtidigt sygefravær. Men vi kan kræve, at regeringen ærligt lægger frem, hvilke forudsætninger, et udgiftsskøn bygger på, og hvor stor usikkerhed, det er behæftet med.

Noget tilsvarende gælder for de ændringsforslag, der fremsættes i folketinget under behandlingen af et lovforslag. Det hører med til det politiske spil, at forhandlingerne på et vist tidspunkt strammes til, og at der lægges op til et hurtigt forlig. Kommer der i en sådan sen aften et nyt ændringsforslag på bordet, kan det knibe at få de rette tal frem for de udgiftsmæssige og administrative konsekvenser. Et forhold både skatteydere og embedsmænd senere har måttet bøde for. En større selvdisciplin hos politikerne og større forudseenhed hos embedsmænd og ministre med hensyn til de spørgsmål, politikerne vil drage frem, ville kunne råde bod herpå. Man kunne jo f. eks. starte med at indføre den regel, at også ethvert ændringsforslag i lighed med selve lovforslaget, bør passere budgetdepartementet og administrationsdepartementet.

Der har været en tendens hos politikerne til at arbejde på alt for kort sigt. Man har koncentreret sig for meget om, hvilke udgifter en ny foranstaltning eller et nyt byggeri ville medføre i de første år, medens konsekvenserne på længere sigt har været temmelig upåagtede.

Dette kommer meget tydeligt frem på det social- og sundhedsmæssige felt, hvor udgifterne til nyt institutionsbyggeri er blevet underkastet grundig drøftelse, evt. vedtaget i en særlig lov, medens de krav om øget personale, der ville blive afledt af byggeriet, kun har været overvejet i ringe grad.

De flerårige statsbudgetoverslag og de to perspektivplan-redegørelser skaber nu et godt grundlag for en konsekvensdebat i det politiske forum. Politikerne har fået et værdifuldt og nødvendigt værktøj i hænde, der skaber forudsætninger for en mere realistisk vurdering af, hvad alternative løsninger vil koste. Men selve valget mellem forskellige løsninger og vurderingen af, hvilke grupper i samfundet der bør støttes - hvor meget og på hvilken måde - det må til syvende og sidst altid blive en politisk opgave.

Vi har gennem 60'erne stadig været i stand til at tage nye opgaver op, uden at det begrænsede det hidtidige private forbrug. Den stærke produktivtetsstigning i samfundet gjorde dette muligt, og det er vel en del af forklaringen på den politiske borgfred, der har været om den store udbygning både af uddannelses- og af social-sundhedssektoren.

I de kommende år vil det blive nødvendigt at holde stærkt igen på stigningen i det offentlige forbrug af ressourcer. Hvor vi før har kunnet udvide det offentlige forbrug, står vi nu overfor den politisk set langt vanskeligere opgave,

der består i at omlægge anvendelsen af de ressourcer, der står til rådighed for det offentlige. Det vil blive nødvendigt at skære ned på nogle områder for at skabe plads på andre.

I dette arbejde skal politikerne stride sig op imod en hård modvind. Næsten ligegyldigt, hvor man vil skære ned, mødes man af begrebet »*de velerhvervede rettigheder*«. Når boligpolitikken har lidt så krank en skæbne, hænger det ikke mindst sammen med netop dette, at ingen godvilligt giver en rettighed eller et privilegium fra sig. På mærkelig vis har det også været muligt uden for de privilegeredes egne rækker at vinde sympati for, at hvad der engang er givet i socialydelse eller skattebegunstigelse, det må ikke formindskes, selv om den oprindelige begrundelse ganske er bortfaldet. Ja, opinionen går endda så vidt, at ikke alene må der ikke via lovgivning konkret tages noget fra nogen, men man må sågar heller ikke ændre reglerne, selv om det gøres således, at det kun bliver til skade for kommende potentielle klienter. Som eksempel kan f.eks. nævnes, at det vakte betydelig protest, da man for nogle år siden fjernede et særligt tilskud til pensionister over 80 år, der var indført, før hjemmehjælpere og anden ældreomsorg gjorde sit indtog.

De stærke *pressionsgrupper* er også med til at skabe træghed i systemet og vanskeliggøre ellers fornuftige omlægningsarbejder.

Pressionen er i de senere år skærpet betydeligt og kommer ikke alene fra forbrugergrupper som f.eks. pensionister og studerende, men også fra personalegrupper, der ikke længere nøjes med at tale egen sag, men også på een og samme tid søger at varetage klienternes. Professor Jørgen S. Dich har på provokerende vis rejst debat om dette problem, der i høj grad har en side ud til den politiske prioritering, vi her taler om.

Et andet begreb, der hedder »*millimeter-retfærdigheden*«, spiller også en stor rolle. Ingen nok så lille gruppe må blive dårligere stillet end andre ved en omlægning. Et prisværdigt retfærdighedsprincip, der fører til uhyre indviklede og administrativt krævende love, som så igen vækker irritation, fordi reglerne ikke forstås af borgerne. Og så har vi snart kravet om enkle love, der er lette at administrere, uden at nogen overbebyrdes med skemaer og andet »papir«.

Gennem en årrække har vi på stadig flere områder indført »*gratisprincippet*«, d.v.s., at alle uden hensyn til deres økonomiske forhold har ret til en eller anden ydelse, når visse betingelser f.eks. med hensyn til alder eller helbred opfyldes. Almindelig folkepension, almindeligt børnetilskud, hospitalsophold og skoleundervisning er typiske eksempler. I tillempet form genfinder vi princippet, hvor det offentlige ved tilskud nedsætter forbrugerprisen jfr. f.eks. daginstitutionspladser, der kun reelt betales for ca. en fjerdedels vedkommende af forældrene.

Gratisprincippet har sin åbenbare styrke i at sikre, at socialt svage grupper får sygdomsbehandling, skolegang, pleje o.s.v., men der er også åbenbare ulemper. Når et gode er gratis, betragtes det også som et frit gode, og der er ingen opfordring til at økonomisere med det. Nu, da vi står over for et skærpet krav om den bedst mulige anvendelse af ressourcerne, vil »gratisprincippet« komme i kikkerten. Politikerne stilles her på en meget vanskelig opgave med på en gang at skulle sikre de sociale hensyn og samtidig finde et middel til at begrænse den del af efterspørgslen, hvor der er et åbenbart misforhold mellem nyttevirkning og ressourceforbrug.

Det er vel sandsynligt, at vi i højere grad må overveje betaling for offentlige ydelser. Interessen må da samle sig om de områder, hvor man ved at opkræve selv beskudne beløb, kan bremse op for et overforbrug. Visse typer af medicinforbrug og befordring til læge og sygehuse er eksempler på offentlige ydelser, der under et »gratisprincip« let bliver genstand for kostbart overforbrug.

I bestræbelserne på at nå frem til den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne vil *refusionsregler* og byrdefordeling mellem stat og kommuner få afgørende betydning.

Det gælder om at tilrettelægge refusionsreglerne således, at kommunerne ledes over mod en økonomisk anvendelse af ressourcerne. Når der f.eks. fastlægges refusionsregler for sygehuse, plejehjem og beskyttede boliger, må det nøje overvejes, hvorledes kommunerne vil reagere. Reglerne bør tilrettelægges således, at kommunerne under behørig hensyntagen til de gamles helbredstilstand og forhold iøvrigt, ledes hen mod den form for omsorg, der er mest samfundsøkonomisk.

Tilsvarende betragtninger gør sig gældende ved fastsættelse af refusionstakster for invalidepension, sygedagpenge og revalideringshjælp, et spørgsmål der har været meget drøftet i forbindelse med en ny social bistandslov.

At dette fører over i overvejelser om at erstatte refusionsregler med samlede bloktilskud fra staten til kommunerne, skal her blot nævnes. Hensigten med *bloktilskud* er jo netop at gøre kommunerne mere indstillede på prioritering og at lægge beslutningerne ud til en bredere kreds af folkevalgte.

Med den store træghed i omlægningen af offentlige ydelser og den betydelige modstand mod nedskæringer, vil en sådan decentralisering af de politiske afgørelser antagelig være en forudsætning for store omprioriteringer.

Jo knappere ressourcerne bliver i forhold til de stadigt voksende krav om offentlige ydelser, jo mere vil prioriteringen og den langsigtede planlægning blive den centrale opgave såvel for folketings- som kommunalpolitikere.