

## Nogle prioriteringsproblemer for lovbundne udgifter

*Henning Christophersen*

*Folketinget*

Debatten om behovet for en mere sikker styring af de offentlige udgifter er blevet intensiveret i løbet af de sidste 4-5 år. Årsagen hertil er bl.a. at der igennem tresserne skete en relativ stærk forøgelse af den offentlige sektors andel af bruttofaktorindkomsten med det resultat at skatte- og afgiftsbehovet blev forøget mærkbart. På grund af afgiftssystemets degressive karakter og indkomstskattesystemets indbyggede progression har det øgede offentlige indtægtsbehov først og fremmest givet sig udslag i en bemærkelsesværdig forøgelse af indkomstskattetrykket.

Styringsproblemerne har dermed vakt interesse også langt uden for økonomernes kreds. Deres løsning er simpelthen blevet knyttet til et voksende ønske om at begrænse indkomstbeskatningen og specielt at nedbringe de høje marginalskatteprocenter.

Diskussionen blev i 1970 tilført et væsentligt bidrag, idet den såkaldte perspektivplanredegørelse blev offentliggjort. Den indeholdt den første samlede fremstilling af de udgiftsmæssige konsekvenser af halvtredsernes og tressernes lovgivningsarbejde, og udgiftsforløbet blev udførligt analyseret med henblik på at vise hvordan ressourceanvendelsen i samfundet var blevet påvirket af lovgivningsarbejdet.

Det afgørende i perspektivplanredegørelsen var påvisningen af hvorledes reformarbejdet gennem mere end et årti havde fundet sted uden at lovgivningsmagten på noget tidspunkt havde søgt at anbringe reformerne i en økonomisk ramme med et rimeligt tidsmæssigt perspektiv. Dermed var den akkumulerede virkning af en lang række enkeltstående beslutninger blevet uoverskuelig og ved en fremskrivning af virkningerne på en 15-årig periode viste det sig at de nærmest var så skræmmende, at konsekvensen måtte blive afgørende ændringer i hele udgiftspolitikken.

Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at man allerede ved fremkomsten af perspektivplanredegørelsen burde have indledt arbejdet med disse fundamentale ændringer. Desværre blev det ikke resultatet. I stedet valgte man efter valget i 1971 at iværksætte arbejdet med perspektivplanredegørelse nr. 2, der også skulle omfatte udviklingstendenserne i den private sektor. Naturligvis

er dette arbejde nyttigt, men det har samtidig givet en uheldig forsinkelse af arbejdet med udgiftspolitikken.

Styringsproblemerne koncentrerer sig omkring de såkaldte lovbundne udgifter. Disse udgifter afholdes af staten i henhold til lovgivning, hvori der er anført en række kriterier for hvornår enkeltpersoner, institutioner m.v. har ret til fra det offentlige at modtage kontante ydelser eller andre ydelser f.eks. i form af undervisning, institutionsanbringelse, pleje o.l.

I en del af denne lovgivning er kompetencen til at afholde disse udgifter delegeret til amter og kommuner. I konsekvens heraf er en betydelig del af de kommunale og amtskommunale udgifter refusionsberettigede.

Det er ganske klart at netop dette refusionssystem er blevet det svage punkt i styringen af de lovbundne udgifter fordi refusionerne er konstruerede som automatiske, procentvise refusioner af de faktisk afholdte udgifter. Man kan da også i opgørelser over de enkelte kommuners refusionsberettigede udgifter konstatere en meget betydelig spredning i priserne for de konkrete ydelser. Eksempelvis er de gennemsnitlige udgifter pr. plejehjemsplads, pr. skoleelev, pr. sygehusseng o.s.v. stærkt svingende fra kommune til kommune og fra amt til amt, og selv inden for de enkelte kommuner kan der være en spredning.

Udgifternes lovbundne karakter og deres karakter af at være udtryk for en tilnærmelse til maximale kvaliteter betyder at deres vækst sker i et meget stærkt tempo. Eksempelvis søger alle kommuner at realisere de intentioner, der er nedlagt i lovgivningen om børneinstitutioner, plejehjem m.v. Og disse intentioner er ganske enkelt at der skal være fuld dækning, således at den til enhver tid eksisterende efterspørgsel efter institutionspladser modsvares af et lige så stort udbud.

De lovbundne udgifters grundlag indeholder således to væksthæmmende elementer. For det første kommer kommunerne kun til at bære en relativ beskeden del af de udgifter, de har kompetence og pligt til at afholde. Dermed svækkes deres interesse for at nå frem til økonomiske løsninger på en række driftsproblemer inden for institutions- undervisnings- og sygehusområdet.

For det andet foreskriver lovgivningen, at man skal tilstræbe fuld dækning af efterspørgselen, og da der i vidt omfang er tale om gratis ydelser, kontrolleres denne efterspørgsel ikke over nogen form for prissætning. Dermed bliver al planlægning af anlæg og drift kun en stadig tilnærmelse til en målsætning, der rykker længere og længere væk.

Såfremt det skal lykkes at skabe en bedre styring af specielt de lovbundne udgifters vækst, kan der på baggrund af ovenstående fremstilling nævnes seks forhold, som bør gøres til genstand for overvejelser:

1. *Prioritering af reformarbejde.* Det vil være nødvendigt at lægge en samlet økonomisk ramme for den vækst, man kan akceptere i det offentlige ressourceforbrug, og i de samlede offentlige udgifter over en periode på flere år. De nuværende treårige budgetoverslag er næppe tilstrækkelige. Meget taler for at en periode på henholdsvis de fem første og de ti første år vil være mere hensigtsmæssig. Hertil kommer at de hidtil anvendte budgetoverslag ikke indeholder oplysninger om de økonomiske virkninger af lovgivningsmagtens intentioner, men kun om virkningerne af eksisterende lovgivning.

2. *Prissætning.* Budgetteringsteknikken såvel inden for statens som inden for kommunernes og amternes område bør ledsages af en prissætning af ydelser. Dette finder i øjeblikket kun sted i sporadisk omfang (f.eks. i bemærkningerne til finanslovsforslaget). Med prissætning sigtes i første omgang alene mod at tilvejebringe nøgleoplysninger, der kan være grundlag for beslutninger om rationalisering, standardisering af ydelser og eventuelle substitutionsmuligheder som overflytning af offentlig indsats fra institutionsanbringelse til privat pleje med kontant tilskud fra det offentlige.

I forbindelse med prissætningen bør det overvejes i hvilket omfang det offentlige bør operere med intern rente og afskrivninger på anlæg. Det vil i en række tilfælde være hensigtsmæssigt, når man skal vurdere alternative løsningsmuligheder.

3. *Gratisprincippet.* Det bør overvejes om man også i fremtiden skal tilstræbe et generelt udbud af gratis ydelser, eller om man bør overgå til en kombination af gratis ydelser og ydelser med priser, således at enten sociale kriterier eller en vis sondring mellem ydelsernes relevans og vigtighed lægges til grund for en ydre prissætning i forhold til brugerne.

Overgang til ydre prissætning og delvis afvikling af gratisprincippet kan kombineres med en udvidelse af overførselsindkomsterne, således at de fordelingspolitiske hensigter i de nuværende ordninger respekteres. Man ville herved opnå at give brugerne en større valgfrihed end i dag.

4. *Normer og standarder.* Den igangværende forenkling af normer og standarder bør fortsætte og man må overveje om man dels inden for statens område og dels inden for kommunernes - i forbindelse med omlægningen af refusionsordningerne - skal give frihed til at vælge standarder og normer under et bestemt loft i stedet for den nuværende ordning, hvor normer og standarder er minimumskrav.

5. *Refusionsordningerne.* Overgang til refusion efter objektive kriterier bør gennemføres i et hurtigt tempo på en række områder. Det er bl.a. undervisningsområdet, institutions- og sygehusområdet, biblioteksområdet og dele af de kontante ydelser (offentlig forsorg, evt. boligsikring), der her tænkes på. Derimod vil det være rigtigt at bevare det nuværende refusionssystem for de fleste af overførselsindkomsternes vedkommende. Det gælder f.eks. folke- og invalidepension samt børnetilskud i det omfang de bevares. Ved tilrettelægnen af nye refusionsordninger har man hidtil som sit udgangspunkt valgt at anvende den samlede refusionssum inden for området. Den er derefter blevet omfordelt på grundlag af de objektive kriterier. Man kunne imidlertid også overveje om der var grund til at sænke de samlede statslige refusionsforpligtelser mod en udbygning af de eksisterende udligningsordninger mellem stat, amt og kommuner. At samle alle refusionsordninger og udligningsordninger på en enkelt formel således at der til de enkelte kommuner gives et samlet bloktilskud er også en mulighed, men problemet kan være at der ved beregningen heraf skal inddrages et meget stort antal delkriterier.

6. *Dækningsgrader.* Som nævnt er et af problemerne ved de lovbundne udgifter i øjeblikket at kommunerne og amterne investerer med blikket rettet mod en topstandard, som i mange tilfælde er ensbetydende med fuld dækning af en efterspørgsel, der ikke styres over priser. Dette problem vil i høj grad blive løst ved omlægning af refusionssystemerne, ved indre og ydre prissætning, ved forenkling af normer og standarder m.v. Men man kunne overveje om man i lovgrundlaget burde indbygge en art prioritering, således at de pågældende ministerier fik bemyndigelse til at fastlægge dækningsgrader f.eks. for institutionspladser, uddannelseskapacitet uden for folke- og gymnasieskolen og bibliotekskapacitet, således at kommunerne og amterne mere systematisk og trinvis kunne forbedre deres kapacitet.

De oven for nævnte refleksioner drejer sig fortrinsvis om de lovbundne udgifter og specielt om driftssiden. Ved en vurdering af styringsproblemerne kunne der være grund til periferisk at berøre endnu et par problemer.

For det første er de lovbundne driftsudgifter afhængig af anlægsaktiviteten. Dette problem er der delvis taget stilling til under nogle af de seks punkter, men de senere års gentagne anvendelse af bygge- og anlægsrestriktioner inden for den offentlige sektor viser at problemet har mere end én side. Det vil formentlig være nødvendigt at nå frem til en afstemning af de statslige og kommu-

nale investeringsplaner både i lyset af den samlede økonomiske politiks krav og for at kunne begrænse det offentlige ressourceanvendelse.

For det andet er der hele den side af budgetterne, der indeholder de rammebelagte udgifter. Rammesystemet har utvivlsomt givet mange fordele og det er karakteristisk at det har været den del af de statslige budgetter, som det har været nemmest at kontrollere. Men rammebelagte udgifter har desværre også en tendens til at blive forvandlet fra udgiftsloft til udgiftsgulv. Man forsøger at øge sine rammer hvor det er muligt og der er ingen virkelige incitamenter til at indskrænke rammerne. Man bør overveje, om systemet er blevet for stift, og om det ville være hensigtsmæssigt at tillade flere overførsler fra en kontotype til en anden. Endvidere bør man overveje om det er bevillingsmæssigt og statsretsligt muligt at tillade overførsler fra ét finansår til et efterfølgende.