

KOMMUNERNES RÅDERUM

Regeringens aftale med kommunerne om økonomien for 2009 er skruet sammen ud fra en tankegang om at velfærdssektoren kun kan fastholdes i uændret form hvis skattetrykket stadig øges. Der er derfor i princippet ingen øvre grænse for den ønskede øgning af skattetrykket. Den kommunale selvforståelse er, at man kun kan øge produktionen af velfærdsydelser ved at hæve udgifterne og altså ved at ansætte mere personale. I kommunernes budgetlægning mangler over en bred kam incitamentet til egentlige produktivetsforbedringer og til eftersøgning af mere omkostningseffektive måder at imødekomme borgernes ønsker og behov på. Herved er der en reel risiko for sammenbrud for en politik, som på en gang satser på skattestop og bedre velfærdsservice.

1. Erfaringer med aftalestyringen af kommunerne

Oven på kommunalreformen i 2007 har vi set en intensiveret konfrontation mellem regering og Folketing på den ene side, og kommunerne på den anden side om kommunernes frihedsgrader og indpasning i samfundsøkonomien. Aftalen fra 2007 mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi i 2008 blev efterfølgende ignoreret af KLs medlemskommuner. Allerede ved vedtagelsen af kommunernes 2008-budgetter i efteråret 2007 blev det således klart, at kommunerne sprængte den aftalte udgiftsramme, og ligeledes at kommunerne overskred de fastlagte rammer for skatteudskrivning. Folketinget har efterfølgende fundet de kommunale overskridelser så alvorlige, at tinget i juni 2008 vedtog et sæt love, som har til formål at sikre, at kommunerne ikke igen sprænger økonomiaftaler og skatteloft (lovene L172, L173 og L174). Disse love kommer hermed for første gang til at indgå i præmisserne for kommunernes budgetlægning for 2009. Grundprincippet er her, at rammeoverskridelser fremover skal føre til efterfølgende modregninger som i sidste ende neutraliserer rammeoverskridelsen.

Der kan tænkes flere forklaringer på at aftalemekanismen er kommet til at fungere dårligt. Under alle omstændigheder har det fra kommuneside været fremhævet som vitalt, at kommunerne også efter kommunalreformen kommer til at besidde et økonomisk råderum, der kan danne udgangspunkt for lokale politiske prioriteringer. I dette notat undersøges problematikken om råderum i kommunernes økonomi for 2009, idet notatet tager udgangspunkt i de præmisser for kommunernes budgetlægning, som er blevet lagt fast med aftalen mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening om den kommunale økonomi 2009. Råderum i kommunerne i det længere løb skabes i aftalens forståelse ved flere statslige bloktilskud, eller ved statslig accept af, at kommunerne sætter skatterne højere end hvad der skal til at finansiere en fremskrivning af forrige års udgifter med pris- og lønudviklingen. På kort sigt kan dog findes et vist råderum ved omlægning af hjælpefunktioner som indkøb og administration. Notatet konkluderer, at en sådan tilgang til styringen af kommunernes økonomi ikke er holdbar, men vil lede til et fortsat voksende pres på den offentlige økonomi. I fortsættelse heraf peger notatet på, at kommunesektoren må udsættes for et reelt pres i retning af produktivitetshævning. Det forudsætter, at der udvikles operative beskrivelser af kommunernes produktion samt at der etableres en gennemskuelse i kommunernes økonomi, så omkostninger i forhold til produktionen lader sig opgøre og så priser lader sig fastsætte. Ligeledes må der udvikles procedurer, hvor eftersøgningen efter mere omkostningseffektive måder at løse servicebehovene på, forstærkes. Her vil det være nærliggende at udvide borgernes adgang til reel frie valg. En udvikling i denne retning er sat i gang i styringen af de nye regioner.

2. Kommunernes budgetsituation 2009

Rammerne for budgetterne for 2009 i kommuner og regioner er givet ved aftalen mellem Regeringen og Danske Regioner fra 14. juni 2008 og aftalen mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening fra 16. juni 2008. Aftalerne rummer dels rammer for serviceudgifter, dels rammer for anlægsudgifter i regioner og kommuner i 2009 foruden en række prioriteringer og målsætninger.

For kommunernes vedkommende indebærer rammen for serviceudgifter

- 1) Det udgiftsniveau, som blev aftalt for 2008 kan også afholdes i 2009 idet rammen fra 2008 opskrives med pris- og lønudviklingen
- 2) Den overskridelse af rammen for 2008 som kommunerne præsterede, da de vedtog budgetterne for 2008, får kommunerne også lov til at videreføre i 2009
- 3) Allerede aftalt løft vedrørende socialområdet indregnes også i kommunernes samlede udgiftsramme for 2009
- 4) Kommunerne får yderligere udvidet rammen for 2009 med 350 millioner kr. i forhold til rammen for 2008

Umiddelbart er disse reguleringer fra 2008 til 2009 af kommunernes udgiftsramme altså ensbetydende med, at kommunerne ved budgetlægningen for 2009 har 350 millioner kr. til rådighed til frie dispositioner, såfremt de viderefører det reale udgiftsniveau fra deres budgetter i 2008 uden budgetoverskridelser samt gennemfører de nye aktiviteter som de allerede har aftalt med Regeringen.

Når dette råderum skal vurderes hører det med i billedet, at en hovedbegrundelse fra kommunernes side, da de ved budgetlægningen for 2008 sprængte den indgåede aftale med Regeringen om udgiftsramme, var en erkendelse af særudgifter i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen. Fastholdes denne begrundelse fra 2007 tilsiger den i forhold til budgetlægningen for 2009, at der nu foreligger et yderligere økonomisk råderum, fordi særudgifter til selve gennemførelsen af reformen ikke længere tynger kommunernes økonomi.

Hertil kommer, at kommuneaftalen for 2009 indebærer en enighed mellem Regeringen og kommunerne om, at kommunerne kan omstille aktiviteter svarende til et råderum på 1 mia. kr. i 2009 gennem omprioriteringer og bedre ressourceudnyttelse. Der peges i første omgang i aftalen på frigørelse af ressourcer ved færre udgifter til administration, effektivisering af indkøb, mindre sygefravær, ny teknologi samt bedre arbejdstilrettelæggelse.

Den samlede ramme for serviceudgifter i kommunerne i 2009 er aftalt til 219 mia. kr. og omstilling af aktiviteter udgør hermed 0,46 pct. af denne udgiftsramme.

Hertil rummer kommuneaftalen en række temaer, hvor det antages, at kommunerne ved hjælp af intensiveret anvendelse af IT etc. kan øge kvaliteten af deres produktion. Disse temaer kan imidlertid ikke umiddelbart omsættes i et økonomisk råderum. Hvis disse foranstaltninger virkelig fører til kvalitetsgevinster, så må det antages, at sådanne gevinster er så subtile af karakter, at de ikke kan omveksles til ressourcer, der kan anvendes til andre aktiviteter eller skattereduktion.

Alt i alt udpeger kommuneaftalen for 2009 hermed et råderum i kommunerne for selv at træffe beslutninger om nye serviceudgifter i 2009 i forhold til aktiviteterne i 2008 på 1,35 mia. kr., under forudsætning af, at budgetterne for 2008 overholdes og at kommunerne ligeledes overholder aftaler med regeringen om ny aktivitet.

3. Produktivitet eller..?

Aftalen mellem regeringen og regionerne rummer også mulighed for ny aktivitet i regionerne i 2009. I modsætning til kommunernes situation indebærer dette ikke et rum for friere prioritering af ressourcer i regionerne, som i det hele taget ikke efter kommunalreformen har mulighed for at foretage frie prioriteringer mellem forskellige udgiftsområder. I hovedsagen fremkommer midlerne til nye aktiviteter i regionerne i 2009 fra tilførsel af flere statslige midler. I aftalen indgår imidlertid også midler, som tilvejebringes af regionerne selv. Her påregnes det, at regionerne selv tilvejebringer et beløb svarende til 2 pct. af den samlede udgiftssum.

Kommuneaftalen og regionsaftalen specificerer egenfrembringelsen af råderum forskelligt. Hvor der i kommuneaftalen tales om omstilling af aktiviteter, så tales der i regionsaftalen om produktivitetsforbedringer. Bag disse forskellige termer gemmer der sig fundamentalt forskellige forståelser af præmisserne for produktion af henholdsvis kommunale ydelser og sundhedsydelser, som jo er den altafgørende produktion i regionalt regi.

På sygehusområdet er der udviklet en så konkret specificering af kerneproduktionen i form af diagnose-specificering, at det er blevet muligt at foretage konkrete målinger af produktionens størrelse og sætte produktionsstørrelse i forhold til medgåede udgifter. I forlængelse heraf består en forståelse af sygehusvæsenet og dets ydelser som et system, hvor det er muligt og relevant at indtænke sådanne forandringer i produktionsmåder, at forholdet mellem produktionsomfang og medgåede omkostninger forbedres.

På det kommunale område er der ikke udviklet en tilsvarende specificering af kerneproduktionen, om end der på nogle opgaveområder er taget tilløb hertil. Det gælder eksempelvis arbejdsmarkedsområdet, hvor matchgruppe-systemet repræsenterer en typologisering af ydelserne, som er så specifik, at dette system enkelte steder på forsøgsbasis tages som udgangspunkt for inddragelse af private producenter som leverandør af ydelser på kontraktvilkår. Det gælder eksempelvis i Køge og København.

Men dette er undtagelsen. På de fleste områder er det ikke muligt i kommunerne at stille et konkret mål for produktionsomfang over for medgåede udgifter og beregne et udtryk for produktivitet i produktionen af kommunernes kerneydelser. Denne tilstand kan forstås som et udtryk for, at der på de kommunale opgaveområder gælder den opfattelse af produktionsvilkårene, at der ingen vej findes til at hæve produktionsomfanget uden at øge de medgåede udgifter tilsvarende. I den teoretiske litteratur om kommunal serviceproduktion er det med udgangspunkt i 1960'ernes og 1970'ernes velfærdsøkonomi en gennemgående konvention at antage, at det kun er indsatsen af arbejdskraft, som er afgørende for produktionens størrelse. En oversigt findes hos Christoffersen og Larsen (2007). Under sådan en antagelse er det nærliggende at måle produktionens omfang ved antallet af medarbejdere. Output måles altså ved inputtet. Produktionen af hjemmehjælpsydelser måles eksempelvis ved antallet af hjemmehjælpstimer, men ikke ved hvor rent der er hos modtagerne, eller hvor højt modtagerne værdisætter hjælpen.

En forståelse, som udelukker fremskridt i produktivitet, tenderer at være selvbekræftende. Forståelsen præger eksempelvis udformningen af det lønsystem, som benyttes på det kommunale område. Ny løn var et forsøg på at sammenkæde løn mere direkte med præstation. Ideen blev fostret af Kommunaldirektørforeningen i begyndelsen af 1980'erne som udtryk for den professionalisering, der udviklede sig med det voksende økonomiske pres på den offentlige økonomi ovenpå Anker Jørgensens tur i den økonomiske afgrund. Ny løn blev imidlertid ikke bragt til at fungere. Herved består fortsat kun en svag sammenkædning mellem løn og individuelle eller teamrelaterede præstationer. Snarere tages ved fastsættelsen af løn

på det kommunale område udgangspunkt i lønudviklingen på det private område, som jo imidlertid har grundlag i produktivetsfremskridt.

Så længe denne forståelse af vilkårene for produktion af kommunale serviceydelser gælder, må det forekomme irrelevant at inkorporere egentlig produktivetsforbedring i en aftale mellem regeringen og kommunerne om de kommunale budgetter. Der antages kun at være én vej til øget produktion, nemlig indsættelse af flere ansatte. Kommuneaftalen rummer da også i overensstemmelse hermed alene en forudsætning om såkaldt omstilling, som er specificeret til at vedrøre forskellige former for hjælpeydelser som indkøb og administration men ingen aftale om løft i produktiviteten på kerneområderne. Bare på mellemlangt sigt er denne tilgang til skabelse af råderum for kommunernes budgetlægning imidlertid problematisk, idet der ikke kan påregnes til stadighed at kunne hentes udgiftsreduktioner ved videre rationalisering af indkøb etc. Og også på det korte sigt er tilgangen utilstrækkelig med en aftale om kun at indhente midler fra omstilling svarende til under en halv procent af kommunernes udgiftsramme. Der må nemlig påregnes en løbende produktivetsvækst i den private sektor, som er højere. Eftersom lønudviklingen i den offentlige sektor under ét i det nuværende overenskomstsystem automatisk følger lønudviklingen i den private sektor, medfører en udvikling med lavere produktivetsfremgang i den offentlige sektor end i den private, at udgifterne per produceret "enhed" i den offentlige sektor stiger.

Hertil kommer, at der efterhånden på flere områder er blevet gennemført så tilbunds gående studier af sammenhæng mellem indsats og udgifter på den ene side og resultater på den anden side, at det må forekomme rimelig klart, at der rent faktisk består endog meget væsentlige forskelle i produktivitet kommunerne imellem. Husted og Heinesen (2006) undersøgte eksempelvis kommunernes serviceproduktion inden for den del af arbejdsmarkedspolitikken, som vedrører integration af udlændinge. Også når de tager højde for, at persongruppen, der anvender dette serviceprodukt har forskellige karakteristika i forskellige kommuner og at kommunernes generelle vilkår – herunder lokale arbejdsmarkedsforhold – er forskellige, finder de betydelige forskelle mellem kommunerne med hensyn til hvor store resultater de opnår ved et givet aktivitetsniveau.

4. Produktivetsklemmen

Såfremt vi fastholder forestillingen om, at der ikke kan foregå øgning af produktivitet i produktionen af kommunernes serviceydelser, vil sektoren for produktion af velfærdsservice uvægerligt komme under et stadigt kraftigere økonomisk pres. Fænomenet blev første gang indset af den amerikanske økonom Baumol i 1960'erne, da velfærdssektorerne for alvor kom i vækst. Siden er det blevet gængs at betegne problemet med en velfærdssektor uden produktivetsfremskridt som Baumols syge. Martin Paldam (2006) har illustreret presset i en simpel regnemodel, hvor han ser på muligheden for at holde en sektor for produktion af velfærdsydelser, som i fremtiden skal udgøre en uforandret andel af nationalproduktet regnet i nutidens priser. Det svarer til, at forholdet mellem offentlige servicegoder og private goder i danskernes forbrug skal forblive uændret. I regneeksemplet antager han konkret en uændret befolkning og en velfærdssektor, som i dag fylder 25 pct. af nationalproduktet lige som der også er overførselsindkomster, som permanent i fremtiden vil fylde andre 25 pct. af nationalproduktet. Såfremt den private virksomhedssektor til stadighed hæver produktiviteten med 2 pct. om året, mens velfærdssektoren ikke gør, og såfremt velfærdssektorens medarbejdere skal holde samme lønstigningstakt som medarbejderne i den private sektor, så skal der et stadig højere skattetryk til at finansiere velfærdssektoren. Endvidere gives der i princippet ingen øvre grænse for stigningen i nødvendigt skattetryk. Det vil i sådan et regnestykke tage godt 100 år at nå et skattetryk på 100 pct. Hvad der i sagens natur blot

indikerer, at vi ikke i længden kan finansiere en velfærdssektor af nutidens størrelse i reale termer, såfremt vi ikke formår at flytte sektoren for velfærdsservice ind i en tilstand, hvor der til stadighed sker løft i produktivitet.

Rent faktisk foregår der i den kommunale sektor i flere henseender en opbygning af forudsætninger for, at hævnning af produktivitet kan foregå:

På flere af de største kommunale opgaveområder foregår investeringer i en strukturudvikling i retning af, at de udførende organisatoriske enheder – institutionerne – bliver stadig større. På opgaveområder som folkeskoler og biblioteker nedlægges i disse år mange små institutioner og kræfterne samles i større enheder som udbygges. Det indebærer styrkede forudsætninger for at udnytte specialisering og indhente stordriftsfordele.

Over stort set hele spektret af kommunale opgaveområder foregår der en stadig intensiveret anvendelse af andre produktionsfaktorer end arbejdskraft. Christoffersen, Zhang og Madsen (2007) kortlagde anvendelsen af uddannelseskompetencer i den danske økonomi i årene fra 2000 til 2003. Den kommunale sektor anvender gennemgående arbejdskraft med et klart højere uddannelsesniveau end den private produktionssektor. Over den undersøgte periode er uddannelsesniveautet i arbejdsstyrken blevet løftet, men arbejdsstyrkens størrelse er reduceret svagt, således at det samlede antal uddannelsesår i den samlede arbejdsstyrke var uforandret. Kommunerne såvel som amterne løftede imidlertid over perioden antallet af anvendte uddannelsesår med 3,5 pct. på bekostning af den private produktionssektor, som mistede 1,2 pct. af dens uddannelsesår i produktionen. Kommunerne omlægger altså deres produktion af velfærdsservice, så indsatsen af human kapital som produktionsfaktor øges.

5. Løsninger?

I den forståelse, som er lagt til grund for udformning af aftalegrundlaget for kommunernes økonomi, er økonomisk råderum som vi har set ovenfor et fænomen, som fremkommer ad to veje:

- i) Kommunerne kan få tildelt økonomisk råderum i budgetlægningen af staten ved tilførsel af bloktilskudsmidler eller ved accept af højere skatter end svarende til fremskrivning af budgettet med pris- og lønudviklingen
- ii) Kommunerne kan skabe råderum ved at foretage omstillinger af hjælpefunktioner som indkøb og administration

Det udtrykker i virkeligheden en antagelse om, at løft i produktivitet i produktion af kommunernes serviceprodukter ikke er mulig. Det er en antagelse, som ikke gøres gældende i forhold til regionernes sygehuse, hvor produktivitetsløft derimod fordres.

I forhold hertil forekommer det paradoksalt, at der ses markante indikationer på tilstedeværelsen af et produktivitetspotentiale i kommunerne, som – hvis kommunerne indhenter det – kan omsættes i råderum for nye kommunale politiske prioriteringer herunder reduktion af beskatningen:

- a) Kommunerne investerer i ændring af institutionsstrukturen så specialisering og indhentning af stordriftsfordele kan sættes igennem. Skoler, daginstitutioner og biblioteksfilialer nedlægges eller sammenlægges i betydeligt omfang i disse år, og

- kræfterne samles i større skoler, i store daginstitutionsenheder med ofte adskillige daginstitutioner i sig og i hovedbiblioteker.
- b) Kommunerne opbygger en stadig større fond af uddannelsesmæssige kompetencer, som kan danne grundlag for intensiveret anvendelse af human kapital som produktionsfaktor.
 - c) Igangsætningen af produktivetsstudier på udvalgte kommunale produktionsområder tegner gennemgående et billede af, at der mellem kommunerne består betydelige forskelle i produktivitet.
 - d) Private producenter ses på nogle områder som eksempelvis sygeplejeområdet at kunne tilbyde en højere løn og tiltrække personale fra den kommunale sektor. En sådan markedsreaktion peger i retning af, at private virksomheder her formår at mobilisere en højere produktivitet og skabe større værdi som grundlag for det højere lønniveau.

Herved bliver det et nærliggende spørgsmål, hvordan der kan tilvejebringes omstændigheder, så kommunerne i højere grad selv påtager sig ansvaret for at tilvejebringe økonomisk råderum.

Når spørgsmålet skal overvejes, er det relevant at udvide overvejelserne i forhold til den tilgang, som er lagt for dagen i aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi. Disse aftaler kredser om, hvorvidt fremgang i produktivitet kan forudsættes eller ej. Altså hvorvidt det kan antages at givne ydelser kan fremstilles med stadig mindre reale omkostninger. Når kommunernes og regionernes produktionsresultater skal vurderes er det imidlertid også afgørende, hvor stærk en evne kommuner og regioner har til at dreje produktionen derhen hvor de fremstiller de ydelser, som har størst mulig værdi for borgerne. Her er det også udslaggivende, hvor stærkt befolkningens ønsker og behov får lov at sætte sig igennem, og hvor forandringsduelige og innovative kommuner og regioner er i forhold hertil.

I en sådan samlet betragtning taler man om, at problemet drejer sig om at opnå den størst mulige effektivitet. Her kan et relevant udgangspunkt være den specificering af effektivitetsproblemet, som der er redegjort for i den kommunale strukturkommissions betænkning fra 2004. I betænkningen gives nedenstående præcisering:

Effektivitet =
 resultater/omkostninger = resultater/aktiviteter x aktiviteter/input x input/omkostninger =
 effekt x faktorproduktivitet x inputpriser
 (Betænkningen, side 357)

I forhold til effektivitetsudtrykkets tre led sigter aftalen mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi for 2009 tydeligt mod at skabe effekt gennem forbedring af inputpriser.

Derimod antager aftalen mellem Regeringen og KL i hovedsagen, at kommunernes faktorproduktivitet ikke kan eller skal løftes. Det skal dog bemærkes at der i anden sammenhæng er etableret en aftale mellem Kommunernes Landsforening og Regeringen om en begrænset øgning af udliciteringsgraden over de kommende år. Rent faktisk har kommunerne også for 2008 planlagt en øgning af deres udliciteringsgrad på godt en procent. Kommuneaftalen for 2008 indregner dog ikke, at dette tilvejebringer et råderum for kommunerne, som kan tillægges en konkret værdi opgjort i penge.

Ligeledes lægger kommuneaftalen ringe vægt på indsatser, som øger effekten af kommunernes produktion. Den grundlæggende tankegang er, at kommunernes aktiviteter

videreføres i uændret form med uændret indsættelse af produktionsfaktorer, således at budgettet simpelthen fremskrives med pris- og lønudviklingen.

Såfremt produktivitetsklemmen i produktionen af kommunal service skal modgås, er det nødvendigt at udvikle mekanismer, som leder til stadige egentlige fremskridt i produktivitet og i effekter. Her er en lang række af indsatser relevante:

Helt grundlæggende er det nødvendigt at udvikle måder at præcisere og måle kommunernes produktion af service, således at opgørelser af produktivitet i det hele taget bliver mulige. Der er arbejder i gang med sådan et sigte, som der da også henvises til i kommuneaftalen for 2009, men det foregår langsomt og med begrænsede ambitioner.

Ligeledes må kommunerne udsættes for et reelt pres i retning af produktivitetshævning. Det kan ske ved, at de kommende kommuneaftaler – på linje med regionsaftalerne – kommer til at indeholde krav om egentlig produktivitetshævning. Det kan ligeledes ske ved at kommunernes produktion konkurrenceudsættes. En nærliggende form er, at selve produktionen overgår til konkurrerende virksomheder gennem udlicitering mens kommunerne samles om den politiske opgave at varetage prioriteringsopgaven i forhold til fælles lokale anliggender. Kommunerne bliver her bestillere men ikke udførere eller producenter.

Og så må der udvikles former, hvor eftersøgningen efter mere omkostningseffektive måder at løse servicebehovene på, forstærkes. Her ville det være nærliggende at udvide borgernes adgang til reelt frie valg: En problematik som slet ikke behandles i kommuneaftalen for 2009.

Referencer

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2007): Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus Quality effects. *Local Government Studies volume 33 Number 1*.

Christoffersen, Henrik, Jie Zhang og Bjarne Madsen (2007): *Forbruget af uddannet arbejdskraft i kommuner og regioner i lyset af vidensamfund og kommunalreform*. AKF Forlaget.

Husted, Leif og Eskil Heinesen (2006): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003*. AKF Forlaget.

Finansministeriet (2008): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009*. Juni 2008.

Paldam, Martin (2006): Grænserne mellem den offentlige og private sektor – vil kommunalreformen rykke dem? *Samfundsøkonomen nr. 6*.

Strukturkommissionen (2004): Strukturkommissionens betænkning. 1 Hovedbetænkningen. Betænkning nr. 1434.