

FTF: Den økonomiske styring af den offentlige sektor bør justeres



DEN ØKONOMISKE STYRING AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR ER MEGET STRAM OG MED MANGE LOVE OG REGLER. DEN STRAMME STYRING MEDVIRKER IMIDLERTID TIL, AT FAGLIGHEDEN I OPGADELØSNINGEN SVÆKES TIL FORDEL FOR ØKONOMISKE MÅL. DET ER IKKE HENSIGTSMÆSSIGT. HVERKEN I FORHOLD TIL AT OPNÅ DET BEDSTE RESULTAT ELLER DEN BEDSTE ØKONOMI. FTF HAR EN RÆKKE FORSLAG, DER KAN FORBEDRE DEN ØKONOMISKE STYRING AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR.

Dansk økonomi vurderes i hele verden som stærk og robust. I flere sammenhænge får Danmark top-rating af internationale rating bureauer. Således har Danmark ratingen AAA hos førende ratingbureauer. Det er der kun 5 lande, der har. Det betyder blandt andet, at den danske stat kan låne penge til lave renter.

Ligeledes vurderes effektiviteten af den offentlige sektor højt, blandt andet i forhold til at understøtte den private sektors aktiviteter. En velfungerende offentlig sektor der i samspil med den private sektor kan udvikle samfundet i positiv retning med velfærd og vækst. Derfor spiller den offentlige sektor en central rolle i den økonomiske politik og for Danmarks gode placering i internationale sammenligninger.

Den offentlige sektors betydning for Danmarks komparative fordel i forhold til andre lande gør også indretning og styring af sektor central. Det er væsentligt, at den offentlige sektor kan udvikle sig som resten af samfundet, hvorfor der skal være plads til en vækst i det offentlige forbrug, der modsvare udviklingen i demografi og velstand.

De politisk fastsatte økonomiske budgetter skal selvfølgelig overholdes, men den økonomiske styring må ikke medføre uhensigtsmæssige processer eller restriktioner, der hæmmer fleksibel, fagligt kvalitativ og fornuftig opgaveløsning inden for de økonomiske rammer.

Spørgsmålet om, hvordan vi indretter den økonomiske styring af sektoren er derfor vigtig. Styring af den offentlige økonomi håndhæves på mange niveauer: fra traktatbaserede regler i EU til budgetregler i de enkelte institutioner.

I det følgende beskrives økonomistyringen og FTF-forslag til ændringer på følgende niveauer:

- Overnational styring fra EU
- Statslig styring af samlede offentlige finanser
- Statslig styring af statslige institutioner
- Statslig styring af kommunal og regional økonomi
- Kommunal og regional styring af lokale institutioner

OVERNATIONAL STYRING FRA EU SÆTTER RAMMERNE FOR DANSK ØKONOMISK POLITIK

Med Stabilitets- og Vækstpagten stiller EU krav til de offentlige finanser i de enkelte medlemslande, der deltager i den Økonomiske Monetære Union. Danmark deltager i den Økonomiske Monetære Union, dog ikke 3. fase med den fælles mønt.

Det betyder, at Danmark skal overholde kravene til offentlige underskud. Det betyder, at den faktiske offentlige saldo ikke må overstige 3 pct. af BNP. Derudover kommer et mere teknisk krav om størrelsen af det begreb, der i EU-sammenhæng kaldes MTO – Medium Term Objective.

Det svarer nogenlunde til begrebet ”det strukturelle underskud”, som også anvendes i Danmark i forhold til at måle størrelsen af den offentlige sektors underskud.

Modsat underskuddet på den faktiske saldo, som opgøres, når året er slut, er både MTO og det strukturelle underskud konstruerede størrelser, der i princippet renser underskuddet for konjunktursving. Det vil sige, at det viser, hvilken størrelse underskuddet ville have, hvis der var tale om en såkaldt ”normal” konjunktursituation. Det

strukturelle underskud eller MTO kan således ikke "tælles op", når året er omme, men kun beregnes teoretisk.

Det strukturelle underskud beregnes derudover ud fra forskellige antagelser. Derfor er der også forskellige vurderinger af størrelsen af den strukturelle saldo alt efter, hvilke antagelser der bruges til beregningen. Således er Det Økonomiske Råds (DØR) beregninger og finansministeriets beregninger af det strukturelle underskud forskellige. Og både DØR's og Finansministeriets beregninger af det strukturelle underskud afviger fra EU-kommissionens beregning af MTO'en.

Dertil kommer, at EU - når der stilles krav til de offentlige budgetter - beregner kravet i forhold til den samlede økonomis robusthed og styrke. Kravet til størrelsen af MTO'en skal således indikere, hvor godt rustet økonomien er til at modstå udefra kommende økonomisk chok. Kravet til størrelsen af MTO'en revideres hvert 4. år.

I 2011, da man i Danmark implementerede underskudskravene i budgetloven, var kravet til MTO'en på 0,5 pct. af BNP. I 2012 blev EU-målet revideret til at være 0,75 pct. af BNP. 4 år senere i 2016 blev MTO'en fastsat til 1,0 pct. af BNP. Det viser således, at dansk økonomi set med EU-kommissionens øjne er blevet stærkere og bedre kan modstå økonomiske chok.

Et af problemerne i forhold til MTO'en og de krav, der stilles til dansk økonomi, relaterer sig til, hvordan MTO'en beregnes. De fremtidige skat-

teindtægter, der ligger i den udskudte betaling af pensionsformuen, indregnes ikke. MTO-begrænsningen kan derfor synes noget overdrevet i betragtning af, at den meget store potentielle skatteindtægt, der ligger i pensionsformuen, ikke indregnes.

Pensionsformuen andrager i 2016 4.300 mia. kr. og vil således medføre ikke ubetydelige fremtidige skatteindtægter. MTO-kravet kunne derfor lempes, hvis de fremtidige skatteindtægter fra pensionsformuen kunne indgå i beregningerne. Det er et krav, som blandt andet AE ofte har peget på, at regeringen burde rejse overfor EU.

Dertil kommer, at med kravene til størrelsen af maximale underskud på den strukturelle saldo og MTO'en vil politikere af frygt for repressalier vælge at fastlægge den økonomiske politik, så man holder sig langt væk fra den fastlagte max grænse for underskuddet.

Det betyder, at de økonomiske rammer og fleksibiliteten i økonomien ikke bruges fuldt ud. Det er uheldigt, særligt i krisesituationer, hvor der er et særligt behov for, at den offentlige økonomi anvendes til at sætte gang i økonomien.

Der har således i forhold til besparelser i den offentlige sektor været argumenteret med, at det strukturelle underskud ikke skulle nærme sig 0,5 pct. af BNP, som er grænsen, men kun nærme sig 0,4 pct. af BNP. Dermed bruges max grænsen til ekstra stramninger af den offentlige økonomi, end reglerne tilsiger.

FTF- politik

- Den udskudte skat fra pensionsformuen skal medregnes i de offentlige indtægter, når MTO'en beregnes og dansk økonomi vurderes.
- De danske politikere skal ikke indsvævre mulighederne for at føre en aktiv økonomisk politik ud over det krav, der stilles fra EU.

STATEN OVERSTYRER DE OFFENTLIGE FINANSER

Der er en stram statslig styring af den samlede offentlige økonomi. Der styres efter flere forskellige styringsmål:

1. Underskuddet på den faktiske saldo skal være under 3 pct. af BNP (udspringer af krav fra EU's vækst og stabilitetspagt, jf ovenfor)
2. Underskuddet på den strukturelle saldo skal være under 0,5 pct. af BNP (udspringer af krav fra EU's vækst og stabilitetspagt jf ovenfor)
3. ØMU-gælden skal være under 60 pct. af BNP (udspringer af krav fra EU's vækst og stabilitetspagt, jf ovenfor). ØMU-gælden var i 2016 37,7 pct. af BNP.
4. Finanspolitikken skal være holdbar og måles ved holdbarhedsindikatoren, HBI, der vejer alle fremtidige udgifter op mod alle fremtidige indtægter.
5. I regeringsgrundlaget i 2016 er fastlagt politisk mål om, at den offentlige sektor skal udgøre en mindre andel af den samlede økonomi (BNP).

Den offentlige økonomi opfylder i dag alle de mål, som er fastlagt af EU. Underskuddet på den faktiske saldo er under 3 pct. af BNP, underskuddet på den strukturelle saldo er under 0,5 pct. af BNP, ØMU-gælden er under 60 pct. af BNP og finanspolitikken er holdbar.

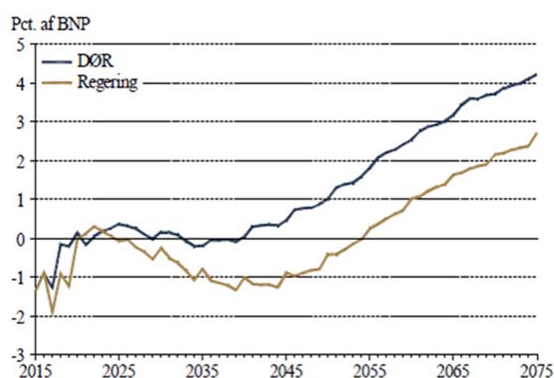
De seneste beregninger fra DØR viser faktisk, at finanspolitikken er overholdbar og HBI-indikatoren udgør 1 pct. af BNP. Det svarer til, at der årligt er ca. 22 mia. kr. ekstra til rådighed til offentligt forbrug (DØR, forår 2017). Altså at der kunne bruges flere penge til velfærd i det offentlige, uden at dansk økonomi bliver uholdbar. Regeringen regner dog med, at HBI-indikatoren kun udgør ½ pct. af BNP (april 2017), altså mindre end DØR regner med. Men uanset den ene eller anden regnemetode er de danske finanser mere end holdbare.

Selvom Danmark for tiden opfylder alle EU-målene, er der usikkerhed, om den offentlige økonomi på sigt kan leve op til kravet om, at underskuddet på den strukturelle saldo maksimalt må udgøre 0,5 pct. af BNP. Det er kendt som hængekøje-problematikken, hvor den strukturelle saldo i en periode udviser et for stort underskud, men efterfølgende bliver til et stort og voksende overskud.

Regeringen og DØR har forskellige vurderinger af, hvor dyb hængekøjen bliver jvf. figuren.

I DØR's seneste fremskriving fra efteråret 2017 kommer underskuddet på den strukturelle saldo ikke på noget tidspunkt under 0,5 pct. af BNP. Altså kan dansk økonomi klare EU-kravene også i fremtiden. I regeringens fremskrivning (Konvergensprogrammet 2017) er saldoen derimod i perioden fra 2030 til 2050 i konflikt med budgetlovens grænse med et underskud på 0,5 pct. af BNP. Det er denne konflikt, som resulterer i stramme rammer for den offentlige økonomi. Det er på trods af, at den offentlige økonomi er overholdbar og dermed viser, at der er råd til at øge de offentlige udgifter uden at komme i konflikt med de øvrige EU-krav til styring af den offentlige økonomi.

Udvikling i den strukturelle saldo



Kilde: DØR's forårsrapport 2017

Ovenstående gennemgang af styringsmål for den offentlige økonomi viser, at den statslige styring har en stor del af sin legitimitet fra de rammer, der er fastlåst af EU, men de danske politikere har

derudover valgt yderligere mål eller skærpede krav, der tilsammen giver en særdeles stram styring af offentlig økonomi.

En del af styringen er et rent politiske mål, mens en del af styringen er lovfastlagt. Med budgetloven fra 2011 blev dele af den europæiske styring nemlig implementeret i dansk lovgivning.

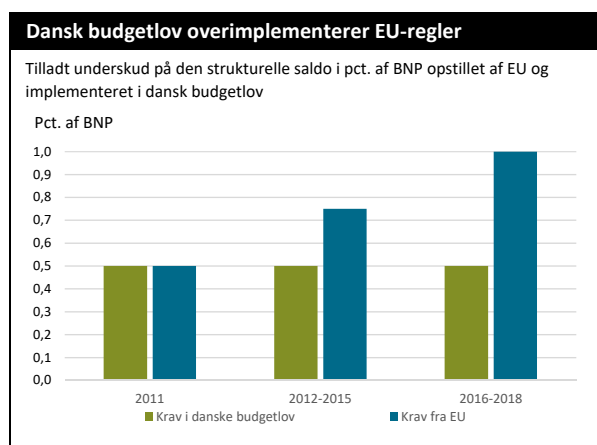
Der ligger i budgetloven et krav om maksimalt underskud på den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP. Det krav er relateret til krav om størrelsen af MTO fra EU's Stabilitets- og Vækstpagt på det tidspunkt, budgetloven blev vedtaget.

Da budgetloven blev indført, blev det lovfastsat, at budgetbalancen er overholdt, hvis den strukturelle saldo er på niveau med det mellemfristede mål, der er fastsat i den reviderede stabilitets- og vækstpagt. Men der blev tilføjet, at det strukturelle underskud maksimalt må være 0,5 pct. af BNP.

Men budgetlovens krav om max 0,5 pct. i strukturelt underskud er et udtryk for dansk økonomis styrke i 2011, hvor loven blev vedtaget. Og det afspejlede, at EU på det tidspunkt krævede, at det danske underskud max måtte være på 0,5 pct. af BNP.

Sidenhen er kravene fra EU lempet, fordi EU-kommissionen vurderer, at dansk økonomi nu er så stærk, at den sagtens kan bære et strukturelt underskud på 1,0 pct. af BNP, selvom der måtte komme et økonomisk chok. Men, som Finansministeriet har udtrykt det, ønsker man at være mere ambitiøs end EU i forhold til kravet om underskud. Det er dette mere ambitiøse krav, der ligger en begrænsning på vækstraten i det offentlige forbrug. Det er således udtryk for et politisk valg i Danmark og ikke en økonomisk nødvendighed begrundet i at sikre sunde offentlige finanser.

Budgetloven skal revideres i 2018, men foreløbig er der ikke lagt op til, at regeringen vil ændre loven, så man følger EU-kravet i stedet for det skrappe danske krav.



Udgiftslofter i budgetloven

I budgetloven er der, ud over kravene til størrelserne af underskud, fastsat 5 udgiftslofter for de forskellige sektorer i den offentlige sektor. De fem lofter er:

- To særskilte dellofter på det statslige område, henholdsvis:
 - a) Det statslige delloft for driftsudgifter, der fastsætter en øvre grænse for de statslige nettodriftsudgifter, udgifter til tilskud mv. og udgifter til overførsler til udlandet i finansåret. Herunder er bl.a. omfattet tilskud til drift af selvejende institutioner.
 - b) Det statslige delloft for indkomstoverførsler, der fastsætter en øvre grænse for de statslige udgifter i finansåret til indkomstoverførsler mv. Det omfatter bl.a. lovbundne driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen, men ikke udgifter til ledighedsrelaterede indkomstoverførsler mv.
- Et kommunalt udgiftsloft, der fastsætter en øvre grænse for de kommunale nettodriftsudgifter til service.
- To særskilte dellofter på det regionale område, henholdsvis:
 - a) Regionalt delloft for sundhedsområdet, der fastsætter en øvre grænse for de regionale nettodriftsudgifter til sundhedsområdet.

b) Regionalt delloft for udviklingsopgaver, der fastsætter en øvre grænse for de regionale nettodriftsudgifter til udviklingsopgaver.

Udgiftslofterne fastlægges fire år frem i tiden i forbindelse med vedtagelse af finansloven for et givent år.

I udgiftslofterne indgår, at staten hvert år strammer det offentlige forbrug via omprioriteringsbidrag for staten og dele af regionernes virksomhed, samt via moderniserings- og effektiviseringsprogrammet (MEP) for kommunerne. Omprioriteringsbidraget for statens område er 2 pct. af driftsudgifterne og

1 pct. for regionerne på særlige områder. Kommunernes driftsudgifter har også tidligere været omfattet af omprioriteringsbidrag, men har nu i stedet et årligt bidrag på 0,5 mia. kr. til staten via MEP.

Udgiftslofterne nedskrives derfor tilsvarende for regioner og kommuners vedkommende hvert år, mens statens loft for driftsudgifter opskrives tilsvarende, idet det er staten (læs: folketing/regering), der så kan prioritere pengene efterfølgende bredt i den offentlige sektor. Dertil kommer, at det er indenfor statens udgiftsloft til driftsudgifter, at "råderummet" til offentligt forbrug findes.

FTF- politik

- Styringsmålene for den offentlige økonomi begrænses til tre, nemlig: 1) Finanspolitikken skal være holdbar, målt ved holdbarhedsindikatoren, HBI, 2) Underskuddet på den faktiske offentlige saldo må max være 3 pct. af BNP 3) Den offentlige gæld skal være mindre end 60 pct. af BNP. Dermed reduceres antallet af styringsmål for den offentlige økonomi. Det er en fordel, fordi de mange mål gør styringen uoverskuelig og for stram. Med tre styringsmål sikres fortsat, at ansvarligheden i den økonomiske politik bevares.
- Med revisionen af budgetloven, droppes at være mere ambitiøs end EU-reglerne tilsiger, ved at kravet om max. 0,5 pct. af BNP i strukturelt underskud tages ud af budgetloven, mens overholdelse af MTO-kravet fastholdes.
- Omprioriteringsbidraget afskaffes i hele den offentlige sektor.
- Kravet om besparelser via moderiserings- og effektiviseringsprogrammet, MEP, afskaffes.

FLERE STYRINGSINSTRUMENTER TIL

STRAM STYRING AF STATSLIGE INSTITUTIONER

Som det er tilfældet med den samlede offentlige økonomi styres økonomien også i statslige institutioner ved hjælp af styringsinstrumenter. Det drejer sig som nævnt ovenfor af udgiftslofter og omprioriteringsbidrag, som omfatter alle dele af den statslige sektor. Omprioriteringsbidraget fratrækkes de forskellige ministerieparagraffers rammebevillinger.

Flere af de statslige områder styres via flerårige aftaler, der fastlægger økonomien for en nærmere fastsat periode. Det gælder fx forsvaret og politiet. Omprioriteringsbidraget er indarbejdet heri i forbindelse med, at nye flerårsaftaler indgås.

Uddannelsesområdet i statsligt regi har en anderledes styring, idet den mere konkrete styring af enkelte institutioner foregår via taxameterstyring.

Taxameterstyring betyder, at der inden for statens samlede økonomiske ramme til uddannelsesformål, fordeles aktivitetsafhængige bevillinger til

de enkelte uddannelsesinstitutioner ud fra objektive mål for aktivitet og politisk fastsatte takster per aktivitetsenhed.

På alle områder kombineres taxametertilskud med et grundtilskud til finansiering af institutionernes basisomkostninger.

Med udgangen af 2017 er der politisk enighed om at ændre i bevillingssystemet for de videregående uddannelser. Tilsvarende bevillingsreformforslag er ikke fremsat på øvrige uddannelsesområder.

Reformen indebærer, at de mange forskellige tilskudstakster på erhvervsrettede videregående uddannelser reduceres til 10 takster. I den forbindelse hæves nogle uddannelsesstakster, og andre sænkes. Aftalen omfatter tilskud til ordinære grunduddannelser og berører ikke fx særlige tilskud, midler til fripladser og stipendier, tilskud til deltidsuddannelser og åben uddannelse mv.

FTF- politik

- Den positive tilpasning af uddannelsesstaksterne bør finansieres med "nye" penge eller som minimum af omprioriteringsbidraget. Utilstrækkelige taxametertilskud til enkelte uddannelser skal ikke finansieres ved besparelser på andre uddannelser.

STATEN STYRER KOMMUNER

OG REGIONERS ØKONOMI

Finansieringen

Den offentlige sektor er skruet sådan sammen økonomisk, at kommuner og regioner står for rundt regnet 2/3 af opgaverne, mens staten har 2/3 af indtægterne.

Regionerne har ikke skatteudskrivningsret, så de er fuldstændig afhængig af det statslige tilskud og kommunernes medfinansiering af sundhedsvæsenet.

Kommunerne kan udskrive skat, men regeringen har bredt skattestoppet ud, fra tidligere kun at omfatte statens skatter, til også at omfatte kommunerne. Den enkelte kommune kan hæve sin skat, men kun hvis en eller flere kommuner sænker skatten tilsvarende. Kommunernes underlæggelse af skattestoppet, som blev indført med regeringsskiftet i 2001, betyder, at kommunerne fastlåses på en indtægtsstruktur, der løbende forældes. De forandringer, der sker i kommunerne ved vandringer i befolkning, demografiudvikling generelt og ændringer i virksomhedsstrukturer, kan ikke føre til nødvendige justeringer på indtægtssiden.

Det betyder, at kommunerne også er meget afhængige af det statslige tilskud og fordelingen heraf. Dertil kommer omfordeling mellem kommunerne via udligningsordningen.

Betingede bloktilskud

Kommuner og regioner er underlagt de rammer for driftsudgifter og anlæg, som staten dikterer med baggrund i budgetlovens udgiftslofter og i de økonomiske aftaler, der indgås med regeringen typisk i starten af juni måned i året før budgetåret. Kommuner og regioner skal herefter vedtage deres budgetter inden den 15. oktober

En af måderne at styre kommuners og regioners budgetlægning stramt og sikre, at de budgetter, der vedtages lokalt, lever op til det aftalte niveau, er ved at gøre en del af bloktilskuddet betinget. Således vil der for kommunerne ske det, at lever budgetterne på driftsområdet samlet set ikke op

til det aftalte niveau, vil 3 mia. kr. af bloktilskuddet ikke blive udbetalt. For regionerne er det tilsvarende betingede bloktilskud på 1 mia. kr.

Tilsvarende regler om betingede bloktilskud har gjort sig gældende vedrørende anlægsudgifterne, men ikke med samme lovmæssighed.

Puljer fra stat til kommuner

I forbindelse med indgåelse af økonomiaftalerne i forsommeren gives en del af midlerne til regioner og især til kommunerne ofte med bindinger på anvendelsen. Det sker fx i forbindelse med tildeling af puljer, som er målrettet specifikke opgaver. Gennem årene er brugen af puljer vokset, således er der i 2017 134 forskellige statslige puljer med samlet bevilling på 11,7 mia. kr. som kommunerne kan søge.

For at få adgang til puljemidlerne skal kommunerne som regel indsende ansøgninger med begrundelser og dokumentation af de igangsatte aktiviteter. Det sker, fordi regeringen vil sikre, at puljemidlerne går til de aftalte formål. Det betyder, at det er omkostningsfuldt at få del i puljemidlerne, fordi kommunerne skal anvende ressourcer til udformning af projektbeskrivelser mm. og staten skal anvende ressourcer til udvælgelse af projekter og eventuel evaluering.

Et særligt problem for kommuner og regioners budgetlægning er, at en del puljer eller øremærkede midler først tildeles i forbindelse med regeringens indgåelse af aftale om finanslov typisk i november for det følgende år. Det er lang tid efter, at kommuner og regioner har vedtaget deres budgetter, som de skal senest den 15. oktober. Det kan betyde, at budgetterne skal ændres, og det kan blive vanskeligt at nå at igangsætte aktiviteter fra budgetårets start.

Dertil kommer, at tildeling af midlerne via puljer i forbindelse med indgåelse af finanslovsaftalen kan føre til en "stop-go"-politik, idet et område kan være udsat for besparelser/nedskæringer ved vedtagelsen af kommunens budget for efterfølgende at få midlerne helt eller delvist igen ved pulje-

tildelingen. Specielt når besparelserne har ført til fyringer af personale, som så efterfølgende (gen) ansættes, så virker det særdeles uhensigtsmæssigt.

Puljefinansieringen gør det vanskeligt at sikre kontinuitet i opgavevaretagelsen, dels fordi igangsættelsen af aktivitet forsinkes, jf. ovenfor, dels fordi det er usikkert, om midlerne også er til rådighed til fortsættelse af aktiviteten de(t) følgende år.

Puljefinansiering fremmer et system, hvor kommuner vælger besparelser på områder, hvor de regner med, at der fra centralt hold ønskes en prioritering, således at der sker en motivering for de centrale politikere til at lave puljetildeling på netop de besparede områder.

På trods af disse uhensigtsmæssigheder har puljer dog den fordel, at det kan sikre finansiering af projekter, der løfter og udvikler kvaliteten på særlige områder.

Regnskabssanktion

For at sikre, at kommuner og regioner ikke bruger flere penge, end der er budgetteret med, er der indført en såkaldt regnskabssanktion. Den betyder, at kommuner og regioner straffes (skal betale penge tilbage til staten), hvis regnskabet viser, at budgettet er overskredet. Frygten for sanktionen har medført, at der i kommuner og regioner på alle niveauer er et kraftigt fokus på ikke at overskride budgetterne og arbejde med en "reserve". Reserven kommer af, at budgettet ikke bruges fuldt ud, men der gemmes noget til uforudsete hændelser/udgifter i slutningen af året. Indtræffer disse ikke, betyder det, at der opstår et underforbrug/mindreforbrug i forhold til det planlagte. Der kan være tale om mindre beløb i de enkelte institutioner, men mange bække små, gør som bekendt en stor å. Det viste sig da også, at der i kommunerne i de første år efter indførelsen af regnskabssanktionen var et samlet mindreforbrug på 5 mia. kr. Det er siden dæmpet lidt, men var dog i 2016 på 3,6 mia. kr. for kommunerne.

Stort underforbrug på velfærd

Det samlede underforbrug på serviceudgifter i kommunerne 2011 til 2017, årets priser

| | Mia. kr. |
|-------|----------|
| 2011 | 5,3 |
| 2012 | 5,3 |
| 2013 | 4,8 |
| 2014 | 2,4 |
| 2015 | 1,6 |
| 2016 | 2,9 |
| 2017 | 0,9 |
| I alt | 23,2 |

Kilde: Opgørelser fra Indenrigsministeriet

Det udvidede totalbalanceprincip, DUT

Regering og folketing vedtager løbende lovgivning, som har betydning for kommuner og regioners opgaver og dermed for deres økonomi. Det har ført til, at man har indført det udvidede totalbalanceprincip, DUT, hvor regering og KL og Danske Regioner drøfter de økonomiske konsekvenser af et givent tiltag og derefter enten tilføjer eller fjerner midler fra bloktilskuddene. På denne måde forventes "regnskabet at gå op", så ændringer i opgaveporteføljen ikke kræver ændringer på andre områder i kommunerne eller regionerne.

Refusioner

Kommuner og regioners opgaver kan også finansieres og styres ved brug af refusionsordninger. Hvis en kommunal opgave giver anledning til udgifter, kan der ligge i aftalen med regeringen, at disse udgifter helt eller delvist finansieres via en refusion. Enten i form af et fast beløb eller en procentvis finansiering af udgiften. Refusioner bruges i høj grad som et instrument til at styre aktiviteter, fx på beskæftigelsesområdet, hvor refusionsprocenten på ydelser til ledige reduceres med ledighedsperiodens længde. Derved tilskyndes kommunerne til at yde en effektiv beskæftigelsesindsats, når deres egen udgifter stiger, hvis den ledige ikke kommer i beskæftigelse.

Produktivitetskrav og DRG-takster på sygehuse

For regionerne har der fra statens side været et særligt styringsinstrument i form af årlige produktivetskrav til sygehusene på 2 pct. Det har betydet, at sygehusene skulle levere 2 pct. flere aktiviteter uden øgede bevillinger. Siden 1999 har sygehusene således skulle levere mere behandlingsaktivitet hvert år for at få udbetalt det maksimale tilskud fra staten.

Det har ad åre ført til voldsomme protester. Det førte i første omgang til, at kravet i nogle regioner blev droppet på visse områder, og efterfølgende ført til, at kravet blev afskaffet som generelt krav. Da sygehusvæsenet også styres via andre styringsinstrumenter, betyder afskaffelsen af produktivetskravet ikke, at økonomien på sygehusene ikke fortsat er stramt styret, men blot at ét af kravene er droppet.

Det centrale styringsinstrument på sygehusene er relateret til DRG-takst-systemet. DRG står for DiagnoseRelateredeGrupper. DRG-systemet

anvendes som redskab til at analysere omkostninger, finansiering og aktivitet på landets sygehuse. En diagnoses DRG-værdi er principielt et udtryk for, hvad det i gennemsnit koster at gennemføre et patientforløb. Det danske sundhedsvæsen har brugt DRG-systemet siden 1996. Siden er data fra systemet blevet anvendt til flere og flere formål, herunder bl.a. planlægning, statistikker, overvågning og klinisk forskning, som skal bidrage til at udvikle kvaliteten i behandlingerne og altså økonomisk styring.

I forbindelse med indgåelse af aftalen mellem regeringen og Danske Regioner i 2017 om økonomien for 2018 var man enige om at etablere partnerskab om udviklingen af økonomistyring i regionerne. Arbejdet koncentrerer om at definere fælles mål for økonomistyring i regionerne og formidle analyseresultater til sygehuse og regioner med henblik på at udbrede relevant viden og gode eksempler. Arbejdet er endnu ikke afsluttet.

FTF- politik

- Afskaf skattestoppet og lad kommunerne selv fastsætte deres skatteniveau. For at sikre økonomisk ansvarlighed og forhindre for store udsving, kan skatteændringerne ske indenfor et udsvingsbånd på 2 pct. Kommunalpolitikkerne er ansvarlige for skattepolitikken ved kommunervalget og har ikke interesse i at lade skatten stige. Derudover vil de begrænsninger, der er til servicerammerne via budgetloven, sætte begrænsninger for det skattefinansierede forbrug.
- Brug flerårige økonomiske rammer for budgetterne i økonomiaftalerne, således at der kan planlægges mere langsigtet med investeringer i tiltag, der på længere sigt fører til besparelser og forbedret kvalitet. Udgiftslofterne fastsættes for en løbende fireårige periode. Inden for denne kan der skabes mere fleksibilitet i forhold til anvendelsen af midlerne og overførsel mellem de enkelte budgetår.
- Begræns antallet af puljer til udviklingsprojekter, så faglige forhold og eksperter kan testes i forhold til at optimere forbruget af ressourcer på de forskellige områder og dermed virke som "løftestang" for faglige og kvalitetsmæssige forbedringer.
- Regnskabssanktionen skal udformes, så det ikke begrænser, at budgettet bruges fuldt ud og de politisk vedtagne budgetter bliver rammen for opgavevaretagelsen.
- Krav om faste produktivetsstigninger ophæves.

STYRING FRA STATEN OMSÆTTES

OGSÅ TIL ØGET LOKAL STYRING

De regionale og kommunale budgetter er principielt etårige. Eventuelt uforbrugte midler kan ikke overføres til brug året efter. Ligesom der ikke på forhånd kan bruges (lånes) af kommende års budgetter.

Der findes dog mere uformelle metoder til alligevel at lave en slags overføring, idet der politisk tilkendegives til institutionerne, at anvendes budgettet ikke fuldt ud, vil politikerne tildele tilsvarende mere til institutionen med det følgende års budget. Eller at der kan tillades opsparring og overskridelse i institutionernes budgetter i en kommune, blot den samlede sum på tværs af kommunen ikke overskrides. Tilsyneladende er der derfor muligheder for en mere fleksibel tilrettelæggelse af institutionernes økonomi, men problemet er, at det ikke er formaliserede ordninger, så institutionerne ikke kan basere deres tilrettelæggelse af økonomien på det.

Puljer

Kommunerne har også mulighed for at bruge puljer til lokalt styringsredskab. Således findes der forskellige puljer til særlige emner fx barselspulje. Efter indførelse af regnskabssanktionen, og det underforbrug der fulgte med, blev der indført en mulighed for, at kommunerne kunne budgettere med en pulje på op til en procent af budgettet til "ikke formålsbestemte udgifter". Det kunne give institutionerne mulighed for at bruge deres budget "fuldt ud" de enkelte måneder af året uden at skulle gå og samle ressourcer til en uforudset udgift, der eventuelt kunne opstå i slutningen af budgetåret, fordi der så ville være mulighed for at trække på den fælles "ikke formåls bestemte pulje".

I forbindelse med de budgetkonsultationer med MED-udvalgenes medarbejdere, som FTF årligt afholder i samarbejde med OAO og FOA, er disse puljer blevet drøftet. Det har vist, at en del kommuner nok budgetterer med den ene procent til en "ikke formåls bestemt pulje", men ikke bærer kendskabet og brugen af den ud til institutionerne.

Derved kommer puljen til at virke som en procentuel besparelse på budgetterne fremfor at dæmpe institutionerne underforbrug, som ellers er sigtet med puljen.

Mål og rammestyring

Mål- og rammestyring er det redskab, der skal sikre, at ressourcerne anvendes optimalt, og at de politiske mål, som besluttet af kommunalbestyrelse og fagudvalg, bliver gennemført, således at borgerne får det bedst mulige forhold mellem pris og kvalitet i de kommunale serviceydelser.

Mål- og rammestyring går i al sin enkelthed ud på, at politikerne fastsætter mål og rammer, mens det er op til de decentrale enheder at beslutte, hvordan man vil realisere målene indenfor de givne rammer. Mål- og rammestyningen skal desuden sikre tilbagemelding fra de decentrale enheder til fagudvalgene, således at politikerne til stadighed er orienteret om de decentrale enheders arbejde hen imod realiseringen af fagudvalgenes målsætninger og kvalitetsmål – og således at de nødvendige kontrol- og dokumentationsbehov kan dækkes.

Et væsentligt element i mål- og rammestyring er en høj grad af decentralisering. Den enkelte afdeling/institution har friheden til og ansvaret for at prioritere afdelingens/institutionens ressourcer og overføre midler mellem konti samt – efter godkendelse i Økonomiudvalget - mellem regnskabsår.

Kontraktstyring og pose- penge- princip

Kontraktstyring betyder, at kontraktholder selv kan disponere og prioritere den lokalt tilrettelagte service underlagt de politisk bestemte målsætninger, serviceniveauer og budgetrammer. Kontraktområderne skal overholde rammerne, og områderne har mulighed for at spare op og administrere pengene selvstændigt. Kontraktholders motivation ligger i muligheden for selv at bestemme, hvilken vej udviklingen går hen imod.

Rammestyningen giver under denne metodefrihed incitament til nytænkning og innovation. Denne gensidige tillid og ansvarsfordeling, som kontraktstyringen repræsenterer, er afgørende for, at kvaliteten og ressourceudnyttelsen af de kommunale serviceydelser løbende kan forbedres.

Med en pose penge til institutionens egen disposition til anvendelse til løsningen af opgaverne lægges styringen af forbruget ud til den enkelte institution og dermed også ansvaret for økonomien og budgetoverholdelsen.

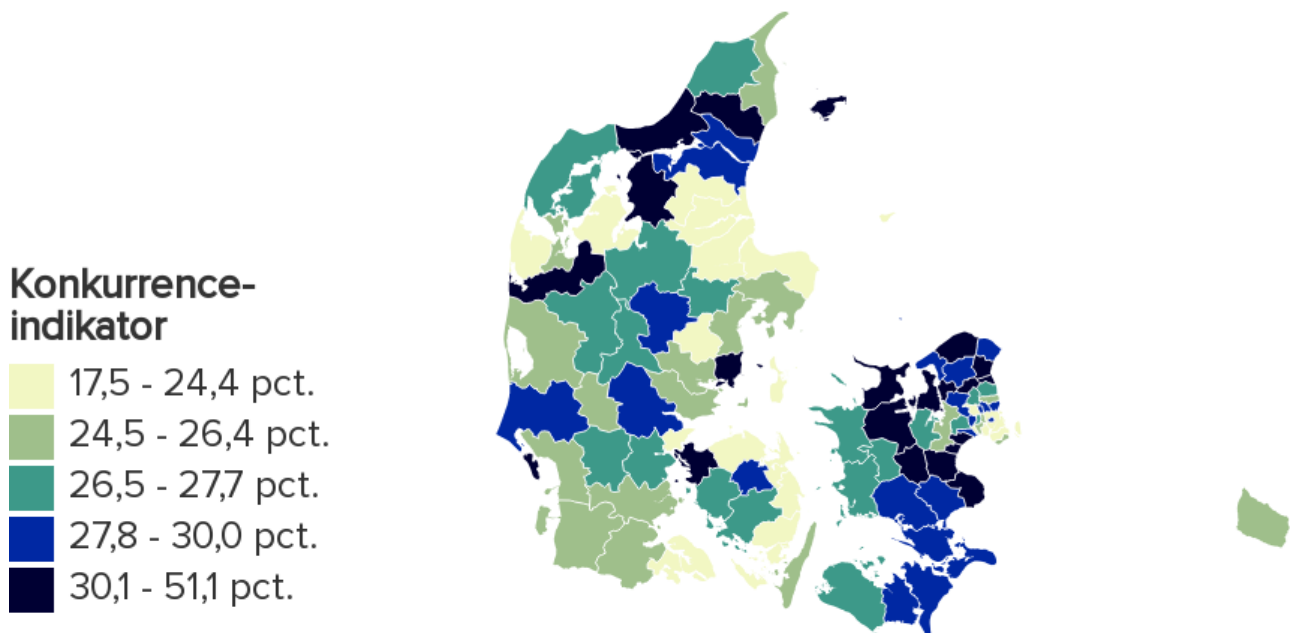
BUM-model

I BUM-modellen sættes der fokus på henholdsvis myndighedsrollen og leverandørrollen og på adskillelsen af de to roller.

- B - (bestilleren/myndigheden) gives ansvaret for at sætte fokus på brugernes behov og for at udmønte kommunens serviceniveau gennem beskrivelse af ydelser og gennem visitation
- U - (udførereren; offentlig eller privat udfører/leverandør) gives ansvaret for at levere og dokumentere ydelser til modtagere
- M - (modtageren/brugeren) er den, der modtager ydelser

Forskel i konkurrenceudsættelse i kommunerne

målt ved konkurrenceindikatoren, 2017



Kilde: Kommunale nøgletal

Udbud og udlicitering

En måde at styre økonomien på er at teste omkostningerne ved udførelse af en opgave ved konkurrence på markedet. Det sker ved udbud og eventuel efterfølgende udlicitering. Omfanget af opgaver, der udbydes i konkurrence, varierer erfaringsmæssigt meget mellem kommunerne, (jf. figur) og der er indimellem ønsker fra regeringens side om at fastsætte faste mål for andelen af opgaver, der udbydes.

Der er imidlertid mange risici ved udbud af opgaverne og en række omkostninger forbundet hermed. Både i forhold til omkostningerne ved selve udbuddet, men også omkostninger i form af videnstab, tab af kontrol over opgaverne og deres løsning, samt at det offentlige kan have behov for at opretholde et beredskab til hjemtagning af opgaven fx ved konkurser eller andre hændelser for den private leverandør, der medfører, at opgaven ikke kan løses som aftalt.

Derudover kan der være omkostninger ved udbud i form af, at de ansattes arbejdsmiljø forringes, hvilket kan betyde både direkte omkostninger i licitationen og omkostninger på længere sigt ved nedslidning af medarbejdere mv.

Rammebesparelser

Ligesom det er tilfældet, når staten ruller besparelser ud over regioner og kommuner, benytter man sig også af rammebesparelser på lokalt niveau. Altså at budgettet vedtages med en procentuel besparelse på en forvaltningsgren eller et andet niveau. Det er så ikke op til politikerne at finde de konkrete besparelser, men det ansvar placeres længere ude og varetages af forvaltning eller institutionsledere. Det kan gøre det ”lettere” for politikere at gennemføre besparelser, idet de ikke selv skal stå på mål for den konkrete udmøntning.

Benchmarking, konteringsregler og data

En lang række mere tekniske metoder anvendes også til styring af kommuner og regioners økonomi. Det gælder fx benchmarking, hvor der sker sammenligninger af forskellige omkostninger på forskellige områder på tværs af kommunerne og regioner. Med oplysninger af prisen på sammenlignelige ydelser presses de dyreste til at skulle nå samme omkostningsniveau som de billigste.

For at benchmarking kan være et brugbart instrument kræves det, at der faktisk kan ske sammenligninger og der ikke er for store forskelle i kvaliteten af ydelserne, baggrundsforhold, samt at der faktisk er tale om, at der konteres på sammenlignelig måde i de forskellige enheder.

Mængden af data, der generes til brug for økonomistyringen er gennem årene vokset og er efterhånden betydelig. Mange kommuner har i deres budgetmaterialer omfattende data med sammenligninger af udvalgte kommuner, og centralt er der ligeledes betydelige mængder data på kommuneniveau fx Indenrigsministeriets database.

Derudover har kommunerne betydelige mængder data i FLIS (Fælleskommunalt Ledelsesinformationssystem). Problemet her er imidlertid, at disse data ikke er offentligt tilgængelige, og det derfor kan være svært for udenforstående at vurdere rigtigheden af data – eller udvælgelsen af data – når disse anvendes til budgetstyring.

FTF- politik

- Når kommunerne afsætter op til 1 pct. af budgettet til ikke formålsbestemte omkostninger, således at der er mulighed for at hjælpe institutioner, der i slutningen af året løber ind i uventede og ekstraordinære finansieringsbehov, skal de mere aktivt melde ud om puljen til institutionerne, så puljerne faktisk også bruges.
- Konkurrenceudsættelse og udbud skal kun anvendes, når det giver økonomiske og/eller kvalitetsmæssige fordele, og udliciteringer må ikke forringe kvaliteten af ydelserne eller de ansattes arbejdsmiljø. Derudover skal udbud nøje overvejes i forhold til, om det offentlige på grund af opgavernes særlige karakter bør fastholde kontrollen med opgaven ved at varetage den i offentligt regi. Der skal ikke fastsættes måltal for udbud, og omkostningerne ved udbud skal også afspejle det offentliges behov for og prisen ved at have et beredskab til hjemtagning af opgaven.
- Benchmarking skal bruges til dialog, ikke til besparelser. Benchmarking skal anvendes med forsigtighed, og det skal sikres, at det sker med hensyntagen til eventuelle forskelle i kvalitet, baggrundsforhold og om der er konteringsmæssige forskelle.
- Det skal igangsættes et udviklingsprojekt med henblik på at få en mere ensartet kontering i kommunerne, så budgetter og regnskaber bliver mere transparente. Den digitale udvikling bør give lettere mulighed herfor, så det kan give rum til både at have ensartede kontereinger og opbygninger af kommunernes forvaltningsstrukturer efter lokale ønsker og politiske prioriteringer.
- Der skal være åbenhed om data, der anvendes til økonomistyring, så borgere og medarbejdere har samme indblik i forholdene som forvaltningerne.
- Rammebesparelser rummer risiko for, at de politiske beslutninger om besparelser bliver "usynlige" for borgerne. Der skal derfor skabes en balance i forhold til brug af rammebesparelser, der slører besparelsesbeslutningerne og det råderum, der gives til institutionernes ledelser til konkrete, faglige prioriteringer i forhold til at efterleve rammerne. Besparelser skal være "åbne og ærlige", men den faglige frihed og indsigt i efterlevelsen af budgetterne skal samtidig spille en central rolle.



Hovedorganisation for 450.000
offentligt og privat ansatte