

## Kommuner og regioner i fodlænker

Skrevet af: **Redaktionen** | Offentliggjort: 15. april 2015

---

*Om præcis 2 måneder skal økonomiaftalerne mellem regeringen og regioner og kommuner være på plads. Det kan blive før eller efter folketingsvalget, men aftaler er nu også så meget sagt. Rammerne er allerede vedtaget med finansloven. Så i det store og hele handler økonomiforhandlingerne mest om fordelingen indenfor de økonomiske rammer og hvad, finansministeren kan forpligte KL og Danske Regioner til.*

*Hvis regeringens konvergensprogram står til troende, kan vi allerede nu forudsige, at økonomiaftalerne bliver ligeså ringe som i 2014. Eller som det hedder: Råderummet bliver snævert, og som ved fodlænker udløses alarmen prompte, hvis kommunerne eller regionerne budgetterer lige til grænsen eller overskrider i løbet af budgetåret.*

Men endnu før forhandlingerne rigtigt er kommet i gang, er Region Hovedstaden, Midtjylland og Syddanmark blevet tvunget til at genåbne 2015-budgetterne. Det blev de allerede i februar måned. Hovedstaden skal i 2015 spare 150 mio. kr. ekstra og yderligere 225 mio. kr. i 2016. Region Midtjylland skal finde 230 mio. kr. i 2015 og 660 mio. kr. frem til 2018. I Region Syddanmark skal man ud over besparelser på 400 mio. kr. yderligere finde 300 mio. kr. i 2015. De ekstraordinære besparelser henføres til ekstraordinære stigninger i medicinpriserne. Den begrundelse holder dog kun delvist, hvis man nærlæser budgetterne. Her fremgår det nemlig, at man har sparet overalt, og at budgetterne er strakt til bristepunktet som konsekvens af, at regionerne gennem de sidste 11 år har skullet indfri et årligt krav om produktivitetsstigninger på 2%. Gennemsnittet er landet på 2,4%. Til sammenligning viser Danmarks Statistik, at industrien i den samme periode kun har opvist en årlig stigning på 1%.

Kommunerne er her op til forhandlingerne ikke i en meget bedre situation. Som led i sidste års og de foregående års aftaler har kommunerne forpligtet sig til at effektivisere for at nå Vækstplan DKs mål om frigivelse af 12 mia. kr. til nye opgaver inden 2020. Det betyder helt enkelt, at mange kommuner i deres budgetforlig for 2015 har et indbygget en given effektiviseringsprocent. Så her er man også i gang med at finde effektiviseringer og er knap færdige med denne proces, før der skal indgås en ny aftale for 2016 - en aftale som med garanti også vil indeholde krav om effektiviseringer. Også her gælder det, at nærlæser man effektiviseringsforslagene for flere kommuner, tegner der sig et billede af kommuner, som er ude med den helt store lup for at finde de besparelser - kaldet effektiviseringer - der allerede er indskrevet i budgetterne.

For regionerne og kommunerne er der tale om en bunden opgave, og deres forhandlingssituation er elendig. Med budgetloven fra 2013 og fuldt indfaset i 2014 dikterer finansministeren med udgangspunkt i finansloven rammerne, og både regioner og vil blive straffet, hvis budgetterne og senere regnskaber under ét overskrider de "aftalte" servicerammer. Dertil kommer de vedtagne skattelofter, som reelt udelukker kommunerne fra at øge kommuneskatten.

Således i al væsentlighed afskåret fra selv at kunne styre indtægtssiden - hvilket regionerne slet ikke har mulighed for - har både kommuner og regioner kun et håndtag tilbage at regulere med: De kan skære ned på kendte udgiftsposter for at finansiere nye. Det kaldes "at tilvejebringe det lokale økonomiske råderum til politiske prioriteringer".

I virkelighedens verden bliver det til en relativ forringelse af kommunernes og regionernes økonomiske grundlag, selv om finansministeriet og regeringen formelt styrer efter en samlet

vækstramme på 0,6% for det offentlige forbrug.

Denne relative forringelse er over de sidste tre økonomiaftaler blevet forstærket af, at de økonomiske sanktioner overfor kommunerne og regionerne i tilfælde af rammeoverskridelse har medført både underbudgettering og underforbrug i kommunerne i årene 2011, 2012 og 2013 på gennemsnitlig 7 mia. kr. For 2014 ser det ifølge Danmarks Statistik ud til, at regionerne og kommunerne lander på et minimalt underforbrug set i forhold til de foregående år.

Man kan så fundere over, om regeringen kunne have overholdt sine egne og EU's konvergenskrav om budgetunderskud på maksimalt 3% af BNP og et strukturelt balanceunderskud på 0,5% af BNP, hvis både kommuner og regioner havde forbrugt lige til grænsen. For selv om regeringen med nød og næppe holder sig indenfor rammerne i 2014 og 2015, skyldes det først og fremmest øgede engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensionsbeskatningen. Uden den øvelse ville grænserne være overskredet selv med det kommunale underforbrug.

Men effekten af engangsindtægterne forsvinder i 2016, hvilket ifølge regeringens eget konvergensprogram vil betyde, at der rent faktisk ikke er plads til en realvækst i det offentlige forbrug på mere end 0,1%, hvis de midlertidige udgifter til bl.a. asylområdet ikke skal resultere i en overskridelse af vækstrammen på de 0,6%.

Vækstrammen på ca. 3 mia. kr. i 2016 skal så ses i forhold til, at regeringen i en række forlig også i forbindelse med finansloven påfører både regioner og kommuner flere opgaver, som de ikke hidtil er blevet kompenseret for og med garanti ikke vil blive det med økonomiaftalerne for 2016. Det levner konvergenskravene simpelthen ikke mulighed for.

Et eksempel på uoverensstemmelsen mellem politiske vedtagelser på Christiansborg og kommunernes og regionernes reelle muligheder for at leve op til ansvaret, er finanslovsaftalen om et ekstra løft til hospitalerne bl.a. for at "fjerne sengene fra gangene". Aftalen lød på 1,5 mia. kr., men som sagt er regionerne allerede nu tvunget til at åbne budgetterne for at skære yderligere, hvilket bl.a. regionsrådsformanden fra Region Hovedstaden åbent erkender og henviser til et omfattende sparekatalog, hvis gennemgående træk er åbenlyse forringelser, øget pres på patientgennemstrømningen og nærliggende risiko for endnu mere overbelægning og endnu flere "senge på gangene". Det samme billede tegner sig for Region Midtjylland.

For kommunerne gælder det, at der er et øget pres for at få nedbragt udgifterne til de særlige, sociale indsatser både indenfor det særlige sociale område og indenfor normalområdet i daginstitutionerne og i folkeskolerne. Der skal integreres og inkluderes, men det skal være billigere - eller som det hedder: "Mere effektivt".

Sådan, som billedet tegner sig, ligner det øvelsen med at hælde en hel liter væske på en halvliters flaske. Med mindre selvfølgelig, at der faktisk kan effektiviseres i en størrelsesorden, der gør det muligt for regioner og kommunerne både at løfte ny opgaver, værne om kvaliteten, dække borgernes faktiske behov indenfor de forskellige forvaltningsområder og holde sig indenfor de vækstrammer, finansloven udstikker.

Men kaster man et blik på effektiviseringsdagsordnerne forekommer de absolut ikke overbevisende. Mest af alt minder de om helt ordinære nedskæringer, som ingen kender effekten af andet end på regnskabernes bundlinje. Et gennemgående træk er, at man allerede i budgetterne foruddiskonterer bestemte effekter, der beløbsmæssigt passer til de opstillede rammer. Falder resultaterne imidlertid ikke sådan ud i virkeligheden, er ordren klar: "Find besparelserne et andet sted."

Vi vil absolut ikke hævde, at der ikke kan effektiviseres ganske betragteligt i den offentlige sektor.

Det, vi påpeger, er at de nuværende fremgangsmåder ikke adskiller sig fra almindelige nedskæringer, og at reel effektivisering overhovedet ikke lader sig gennemføre uden demokratisk og respektfuld inddragelse af personalet og i ikke mindst borgerne.

For det er nu engang sådan, at man ikke meningsfuldt kan anvende mikroøkonomiske effektmålinger indenfor et sammenhængende politisk system, hvor isolerede indsatser måske giver øget effekt på et delområde, men samlet set kan vise sig at have ganske negative effekter på området som helhed. Og det forhold findes der ganske simpelt ingen sammenhængende analyse af. Det ville jo også forudsætte, at både det politiske system og de ansatte var motiveret for at skabe et samlet billede. Men det er ikke tilfældet, i og med den mikroøkonomiske effektmåling som system og styringsmåde fremmer atomiseringen og den snævre budgethorisont. "Hvorfor interessere sig for helheden, hvis belønningen afgøres af det lokale resultat"?

Vi afviser absolut heller ikke, at kvaliteten ikke kan forbedres selv indenfor en moderat udvidelse af de eksisterende budgetrammer - hvis der vel og mærke er tale om en reel udvidelse og ikke som nu en relativ reduktion.

Men vores pointe er, at det på ingen måde kan lade sig gøre, så længe den herskende markedsfilosofi styrer de politiske beslutninger. I 1986 indførte man "indre marked" i EU. I 1999 indførte man euroen. Den bagved liggende antagelse var det, man kalder den "negative integrations dynamik". Altså at markedsudviklingen bag om ryggen på hele det politiske system, skulle tvinge politikerne og befolkningerne til at acceptere skridt hen mod en stadig "tættere politisk union". Den logik er som bekendt ikke faldet heldigt ud.

Nøjagtig samme logik/antagelse ligger til grund for vedtagelsen i EU af finanspagten og de nationale budgetlove, der lægger forpligtende rammer for de samlede udgifter, og som konsekvent underordner *råderummet* for de politiske beslutninger væksten i BNP.

*Og det er præcis den logik, der også styrer finansministeriets økonomiske rammeaftaler med kommunerne og regionerne. EU's ministerråd og ud til den enkelte kommuner har man sat det politiske system i fodlænker.*

Det, der så bag logikken giver hovedbrud, er at den samlede adfærd indenfor hele det offentlige system bliver herefter. Folketinget beslutter love, der skal gennemføres i kommuner og regioner. Finansministeriet lægger de økonomiske rammer som er indeholdt i finanslovsaftalerne, og kommunerne forhindres i at skaffe sig øgede indtægter i form af øgede skatter. Så er der kun en mulighed tilbage for at få enderne til at mødes og holde sig fri af de økonomiske sanktioner, og det er benhård økonomisk styring hele vejen ned gennem de kommunale- og regionale forvaltninger - budgettet definerer behovet og ikke omvendt. Derfor skal alle budgetter kontrolleres centralt. Selv de mindste udsving skal rettes op fra det ene kvartal til det andet, hvilket betyder en del for de relativt små institutionsbudgetter. Hvad er konsekvensen? Alle orienterer sig mod budgetoverholdelse, og ledere, ansatte og borgere trækkes gennem den ene organisatoriske ændring efter den.

Ikke noget ringe resultat kunne man sige. Der bliver ikke længere brugt mere, end budgettet tillader, og der er gang i udviklingen. Nej - men der bliver heller ikke gjort mere end det, der måles på, og konsekvensen af det kender ingen. Til gengæld tilskynder den importerede markedsstyring til suboptimering, og på den store skala spekulerer sektorerne i, hvordan de kan vælte opgaver eller udgifter over på hinanden. For selvfølgelig kan man øge produktiviteten indenfor hospitalsområdet med 2% hvert år, hvis patienterne presses hurtigere igennem, og kommunerne tvinges til at videreføre behandling og pleje i små "hospitalsenheder", fordi borgerne faktisk ikke er færdigbehandlet. For så at få råd til denne nye opgave, "rehabiliterer" kommunerne flere

almindelige borgere helt ud af systemet, selv om de med lidt hjælp måske kunne holde deres samlede funktionsniveau endnu længere. Og selvfølgelig kan daginstitutionerne presses til at "forebygge" dyre specialindsatser og leve op til resultatmålene og "effektiviseringerne", hvis de kan skære på indsatsen overfor "normalgruppen" eller inddrage frivillige ressourcer.

Det store problem er og bliver, at hele systemet fremmer suboptimale og anarkistiske processer, hvor alle hver især lever op til de mikroøkonomiske optimeringskrav og de meget bredt formulerede kvalitetskrav, men samlet set ender med at forringe den offentlige service og kuldsejle de politisk opstillede mål.

Men et endnu større politisk problem er det, at det politisk parlamentariske system og vores hidtil vidt berømmede kommunale selvstyre er sat under pres - for nu at sige det mildt. Og så længe finanspagtens- og budgetlovens rammer og ikke mindst den indre logik accepteres, kan det politisk ikke lade sig gøre at etablere ligeværdige og afbalancerede økonomiforhandlinger mellem finansministeriet og regioner og kommuner. Finansministeriet kan ikke indfri sine forpligtelser uden at diktere rammerne, og KL og Danske Regioner kan ikke efterleve aftalen uden at fastholde et vedvarende på pres på den enkelte kommune eller region. Det enkelte byråd eller regionsråd kan ikke holde sig indenfor de udmeldte rammer uden at diktere budgetmålene helt ned til den enkelte teamleder.

Det er ikke politik. Det er teknisk administration. Eller i bedste fald politik begrænset til justeringer indenfor et "økonomisk råderum" defineret ved størrelsen af BNP. Af samme grund er resultatet af økonomiforhandlingerne næsten ned på kommaniveau forudsigteligt - også for 2016 - hvis man kender BNP-tallet og det strukturelle balanceunderskuds størrelse.

Set i den sammenhæng flytter det ikke stort, når HK, FOA, BUPL, Danmarks Lærerforening, Socialrådgiverforeningen og Magisterforeningen i en nylig offentliggjort analyse af de kommunale regnskaber for 2014 kan påvise, at der igen er underforbrugt i størrelsesordenen 2,3 mia. kr., og at disse penge kunne have været omsat til 4-5000 flere pædagoger, hjemmehjælpere eller skolelærere. Man ser nemlig bort fra den systemlogik, der tvinger dette underforbrug igennem. Det nytter ikke, som formanden for FOA Dennis Kristensen at "opfordre politikerne til at droppe sanktionerne" - underforstået sanktionerne i budgetloven, hvis han og hans kolleger fra de andre faglige organisationer ikke samtidig opfordrer til et opgør med selve budgetloven, der har avlet sanktionssystemet.

Ingen faglig organisation for de offentligt ansatte eller politisk parti i Danmark kan længere være i tvivl om, at økonomiforhandlingerne i dag først og fremmest har til formål at forpligte KL og Danske Regioner på centralt bestemte mål og rammer og decentralisere ansvaret til det kommunale og regionale politiske system. Det er således nærmest en eufemisme at kalde det forhandlinger.

Så i stedet for at bruge krudt på fine rapporter, der dokumenterer, at der ikke effektiviseres, men skæres ned og underforbruges i regioner og kommuner, skulle de samme faglige organisationer måske omdirigere kræfterne og mobilisere deres lokale organisationer og medlemmer til at udfordre de lokale politikere og fortælle borgerne, hvordan den offentlige sektor efterhånden fungerer. At der ikke effektiviseres, men skæres ned. At kvaliteten rent faktisk forringes og hvordan, selv om alverdens tilfredshedsmålinger tegner et andet billede. Og til at bidrage med forslag til, hvordan kvaliteten rent faktisk kan forbedres og effektiviteten rent faktisk højnes, hvis man vel og mærke som forudsætning vil foretage et grundlæggende opgør med den markedslogik og dens skjulte irrationalitet, der er ved at gøre offentlig forvaltningsmoral og medarbejderansvar til en illusion.

Hvem skulle i den kommende valgkamp være nærmere til at klaske beskrivelser af de reelle konsekvenser af de sidste års økonomiaftaler på bordet end de offentligt ansattes faglige

organisationer? Og endnu nærmere til at fremlægge konkrete forslag til, hvordan hele forvaltningen kunne demokratiseres og udvikles på en måde, så både økonomistyring, kvalitet og effektivitet kunne forenes, uden at den politiske proces og politikerne skal underlægges tekniske styringsmål- og standarder?

Det ville i den grad virke forstyrrende og berigende ind på valgkampen enten før eller efter økonomiforhandlingerne, hvis de faglige organisationer brugte deres krudt på at samle medlemmerne lokalt og organisere politiske debatter med det klare formål at samle deres oplevelser og erfaringer og kaste dem ind i valgkampen for at teste og udfordre de politiske partier. Men ikke nok med det - også for midt i valgkampen at udfordre den budgetlov, der eliminerer det lokale selvstyre og underlægger den politiske demokratiske proces tilfældige bevægelser på markedet i form af svingninger i BNP og devaluerer de politiske partier til tekniske direktioner for den nationale koncern.

For når regionsformand Sophie Hæstorp åbner for mere brugerbetaling i sundhedsvæsenet, så er der tale om et nødråb fra en regional politiker, der trods et utal af effektiviseringsøvelser ikke længere kan få enderne til at mødes. Og den situation kan blive skærpet, endnu inden året er omme, hvis regeringens vækstprognoser viser sig ikke at holde. Det kan godt være, at det lige her og nu er lykkedes Socialdemokratiets top at banke regionsformanden på plads - udtalelserne tager sig ikke pænt ud op til valgkampen - men temaet vil dukke op igen og igen, hvis vel og mærke budgetloven og økonomiaftalerne skal holdes.

Så der er mere på spil - også ved de aktuelle økonomiforhandlinger - end nogle tusinde pædagog- eller lærerstillinger. Det drejer sig om et opgør med en lov og et system, der udhuler den offentlige sektor indefra, korrumpere den interne moral og sammenhængskraft og gør valget af private løsninger indlysende - for dem, der har råd.