

OM STATSTILSKUD TIL KOMMUNER

AF KJELD PHILIP

1. Et af den liberale periodes grundsynspunkter var, at det offentlige organ, der traf bestemmelsen om afholdelsen af en offentlig udgift, også selv skulle skaffe de nødvendige midler til veje, normalt ved beskatning af sine borgere. Dette synspunkt blev anset for så selvfølgelig, at man knap nok finder det anført. I praksis var der imidlertid ingen tvivl om, at denne regel var den rette. Der fandtes ganske vist tilskud mellem forskellige offentlige organer, men de var få og små og stammede som regel fra den førliberale tids finanspraksis. Regelen måtte falde vel i tråd med hele tidens privatøkonomiske syn på den offentlige økonomi. Og den stemte også vel med senliberalismens på grænsenytteteorien baserede idéer om, at de offentlige organer skulle stræbe efter, at borgerne fik samme nytte af den sidste krone, de anvendte til kollektive formål, som af den sidste krone, der fandt anvendelse til private formaal.

Dette system blev imidlertid tilsidesat i det 20. århundrede.

(1) Befolkningen får nu en langt større del af sine behov tilfredsstillet ad kollektiv vej; skatterne stiger derfor. Medens der også før fandtes store relative forskelle i skatteniveauet i landets forskellige kommuner, betød disse dog ikke meget, fordi de absolut var små. Anderledes nu, hvor også de absolutte forskelle bliver store. (2) Men også de relative forskelle bliver større. Industrialismen skærper forskellene mellem landets forskellige dele. I stedet for byer, hvis opgave er at forsyne opland med varer af alle slags, får man byer, der hver for sig er præget af enkeltindustrier, der forsyner store markeder. Dette fører til øget og forskellig påvirkelighed for ændret teknik, konjunkturbevægelser o. l. Til de større absolutte må altså føjes større relative forskelle. (3) Bedre transportforhold bevirker krav om ensartede offentlige ydelser og større forståelse for betydningen af og interesse for ensartet beskatning. (4) Som en følge af det foregående, navnlig (3), føles det som en statsopgave at sørge for denne større ensartethed og for en udligning af skatterne. Følgelig får vi, foruden intervention i det private næringsliv, statens intervention i kommunernes økonomi. (5) Hertil kommer, at den almindelige skattetekniske udvikling lægger vægten over på skatter, der særligt egner sig til statslig brug (indkomstskatter) og bort fra ejendomsskatter, som egner sig omtrent lige godt eller dårligt til statslig og kommunal anvendelse.

Disse momenter må føre til, at man kommer ind på delvist at adskille administration og finansiering, idet der ydes statstilskud til kommunerne.

2. Motiverne for statstilskud til kommunerne kan samles under følgende punkter:

- (1) udligning,
- (2) opmuntring,
- (3) indblanding.

Hertil kommer som et sekundært motiv, d. v. s. et motiv, der ikke fører til statstilskud, men som er medbestemmende for dets form, når man af andre grunde giver statstilskud:

- (4) ansvarlighed.

(1) d. v. s. udligning mellem kommuner og (2) statslig opmuntring til kommuner for at få dem til at påtage sig opgaver, forlanger formentlig ingen nærmere forklaring. (3) Indblandings-motivet, er en afledning af ønsket om at lade staten bestemme en opgave, som traditionelt hører under kommunerne. Dette kan ske direkte derved, at kommunerne får ordre gennem lovgivningen; det kan også ske indirekte derigennem, at statsmagten tiltager sig en kontrol med dens midlers anvendelse og dermed også med kommunerne. Endvidere kan statstilskuddet benyttes som påskud ved en senere lovgivning, hvor staten ønsker at foretage indgreb i kommunernes styre. Det modsatte synspunkt kan imidlertid også komme frem, nemlig ikke-indblanding. Man kan søge at give tilskuddene en sådan form, at man trods disse, så vidt muligt søger at undgå indblanding i det kommunale selvstyre. Indblandingsmotivet er et udpræget køkkentrappe-motiv; man søger at nå noget, som i og for sig kunne nås direkte gennem lovgivningen ved et krav om kontrol med anvendelsen af et tilskud. Metoden finder først og fremmest anvendelse, hvor det øvre organ konstitutionelt eller traditionelt står svagt over for de nedre, således som tilfældet hyppigt er i U.S.A.

Med ansvarlighed tænkes på, at tilskuddet gives i en sådan form, at den modtagende og administrerende trods tilskuddet gør dette på en ansvarlig måde, d. v. s. under anvendelse af behørig kontrol og rimelig privatøkonomisk økonomi. Dette motiv er vel i og for sig altid til stede, men kan mere eller mindre blive sat til side af de øvrige hensyn.

Man kommer således til resultatet, at i praksis vil motiverne (1), (2) og (4) altid optræde med positivt fortegn, for så vidt de ikke må tildeles vægten nul, hvad undertiden vil være tilfældet for (1) og (2). (4) vil hyppigt blive tillagt meget ringe vægt, i alt fald ikke, førend erfaringen har vist, at der kunne have været grund til på et tidligt tidspunkt at have tillagt også dette moment en vægt. (3) kan have både positivt og negativt

fortegn og optræde med al mulig styrke fra praktisk taget ingen til at være det altdominerende motiv.

3. Hvis man lægger det traditionelle skema til grund for overvejelserne, må afgørende for kommunernes adfærd være (a) borgernes behovskonstitution, derunder deres trang til at få delt deres behovtilfredsstillelse mellem privat og offentlig tilfredsstillelse, noget, som kommunalbestyrelsen er sat til at varetage. (b) Omkostningerne ved de forskellige former for behovtilfredsstillelse og (c) de beløb, der står til rådighed for nævnte behovtilfredsstillelse. En statslig refusion af kommunale udgifter kan kun påvirke (b) og (c), idet (a), omend ikke er økonomisk upåvirkelig, så dog kun påvirkes heraf ad yderst indirekte vej.

Afgørende for påvirkning af (b) er den marginale refusion, d. v. s. den refusion, kommunen får ved at påtage sig et yderligere kvantum af pågældende opgave. Afgørende for påvirkning af (c) er derimod den totale refusion, eventuelt, hvor kommunens borgere i anledning af refusionen må betale noget ekstra til staten, refusion fratrukket områdets ekstra skat til staten.

4. De almindeligst anvendte af de former, hvorunder man giver stats-tilskud til kommunen er følgende:

(1) Procentmetoden. Her refunderer staten kommunen en vis del, f. eks. halvdelen af dens udgifter af en bestemt slags eller til et bestemt formål. Procenten kan bl. a. være (a) ens i alle kommuner (b) størst i de fattigste kommuner (c) størst for de første udgifter og derefter aftagende.

(2) Foranstaltningmetoden. Hvis kommunen gennemfører en vis bestemt foranstaltning, f. eks. ansætter en hjemmesygeplejerske, får den et vist beløb hertil, hvis størrelse er uafhængig af den pågældende kommunes udgifter hertil. Foranstaltningmetoden kan iøvrigt ydes under de samme forskellige former som procentmetoden: a) med samme beløb til alle foranstaltninger af denne art, herunder den undertiden anvendte form, at alle kommuner får betalt en vis del af den gennemsnitlige udgift til en foranstaltning af den pågældende art for hele landet; b) størst beløb til foranstaltninger i fattige kommuner, c) størst beløb til de første foranstaltninger af pågældende art i en kommune, mindre til de følgende.

3) Formålsmetoden. Hermed tænkes på, at der ydes et tilskud, der er uafhængigt af udgiftens størrelse eller foranstaltningernes tal, til et bestemt formål, f. eks. til skolevæsen, vejvæsen e. l. Der må her være en fordelingsnøgle.

4) Bloktilskud, hvorved forstås et tilskud, der fra staten gives til kommunernes virksomhed efter en bestemt fordelingsnøgle.

4a) Tilskud til trængende kommuner er i virkeligheden som regel en

særlig form for bloktilskud, men afviger dog fra dem ved sædvanligvis at have en anden grænserefusion. Sådanne tilskud kan gives på mange måder, men som type vil her blive anvendt, at staten betaler, hvad kommunen skal bruge udover et vist beløb, som kommunen selv skal skaffe til veje.

4b) Skattedeling, hvorved tænkes på, at en del af en statsskat tilbagebetales til kommunen, efter hvor meget, der er opkrævet i vedkommende kommune. Det drejer sig også her om en særlig form for bloktilskud, der i dette tilfælde karakteriseres ved en særlig relation vedrørende totalrefusionen.

5. Som nævnt ovenfor, sker påvirkningen ad to veje: (1) Kommunens grænseomkostninger kan blive ændrede og (2) kommunens disponible beløb kan blive ændret. Grænseomkostningen kan blive ændret på to måder: (1) det kan tænkes, at staten betaler en vis del, f. eks. halvdelen, af en kommunes udgifter til et vist formål; i så fald reduceres grænseomkostningen til vedkommende formål til i dette tilfælde halvdelen. Denne form for grænseomkostning kan vi betegne som den differentiale grænseomkostning, $C_{m,d}$. (2) Det kan imidlertid også tænkes, at staten yder et vist tilskud pr. yderligere foranstaltning af en vis art, f. eks. pr. ansat jordemoder, sundhedsplejerske, skolelærer eller km vej. Også dette tilskud reducerer grænseomkostningerne, men kun de grænseomkostninger, der løber på ved at anskaffe en yderligere enhed af den pågældende slags. Man kan derfor kalde dem additive grænseomkostninger, $C_{m,a}$.

Forskellen fremgår måske bedst af et eksempel: En kommune står overfor overvejelse om ansættelse af en jordemoder. Hvis staten betaler et fast beløb pr. ansat jordemoder, vil dette beløb blive trukket fra omkostningen herved i kommunens øjne, og dermed føre til, at grænseomkostningen ved at ansætte en jordemoder nedsættes med tilskuddet, men samme kommune vil overfor overvejelse, om man skal yde hende lidt mere eller mindre i løn, eller overfor, om man skal yde hende lidt større eller mindre kontorholdsudgifter o. l. ikke se dens grænseomkostninger reducerede. Da tilskuddet er fast pr. enhed, vil kommunen komme til fuldtud at bære ekstraudgifter af denne art og omvendt med 100 pct. nyde godt af enhver besparelse af denne art. Får derimod kommunen en procentdel af sine udgifter dækket, bliver konsekvensen, at grænseomkostningerne falder også for disse udgifter. Man kommer derfor til det resultat, at når $C_{m,d}$ reduceres, formindskes $C_{m,a}$ også, men fordi $C_{m,a}$ formindskes, behøver $C_{m,d}$ ikke at blive det. Dette forhold er vigtigt for praktisk politik.

Borgerne i kommunen har et vist beløb til rådighed til at kunne disponere over til opsparing og til forbrug — offentligt eller privat — E_T . En del af dette beløb forvaltes af kommunalbestyrelsen, E_L , og en del heraf

er bundet til et specielt formål (f. eks. til skolevæsen); lad os kalde det $E_{L,P}$. Hvad der ikke anvendes hertil, men til andre formål, kaldes $E_{L,(-P)}$.

6.

Metode:	$C_{m,d}$	$C_{m,a}$	ΔE_T	ΔE_L	$\Delta E_{L,P}$	$\Delta E_{L,(-P)}$
1. Procent.....	$C_m - R_m$	$C_m - R_m$	R-T	R	R	O
2. Foranstaltning.....	C_m	$C_m - R_m$	R-T	R	R	O
3. Formål.....	C_m	C_m	R-T	R	R ¹⁾	O ¹⁾
4. Bloktilskud.....	C_m	C_m	R-T	R	xR	(1-x) R
4 a. Trængende kommuner.....	O	O	R-T	R	xR	(1-x) R
4 b. Skattedeling.....	C_m	C_m	O	R	xR	(1-x) R

Skemaet s. 141 giver en oversigt over de forskellige metoders indflydelse på grænseomkostningerne og ændringerne i de disponible beløb, set med kommunalforvaltningens øjne. Skemaet viser disse forhold, således som de vil være umiddelbart efter indførelse af et tilskud; senere vil der ske en vis tilpasning til E'erne, hvorom der nedenfor vil blive gjort rede. Derimod vil C_m 'erne også varigt have de her nævnte størrelser.

7. Den differentielle grænseomkostning, set med kommunens øjne, $C_{m,d}$ ændres i to af de seks tilfælde, nemlig i tilfælde (1) og (4a). I begge tilfælde reduceres den. Ved procentmetoden formindskes grænseomkostningerne med den marginale refusion, d. v. s. den refusion, der gives på den sidste krone kommunal udgift. Ved (4a), tilskud til trængende kommuner, reduceres grænseomkostningen til nul, idet man her betaler alle merudgifter.

Heraf følger, at de additive grænseomkostninger reduceres ved de samme tilfælde (1) og (4a), men desuden reduceres de, således som nævnt foran, ved (2), foranstaltningstilfældet.

Det samlede disponible beløb, E_T , forøges i alle tilfælde med refusionsbeløbet, R, men det formindskes med den i den anledning forøgede skat til staten, T. For landet som helhed må man regne med $R = T$, men for den enkelte kommune kan der meget vel være betydelige forskelle. Kun ved skattedeling, altså hvor kommunen får en fast del af de af kommunens borgere betalte skatter tilbagebetalt, vil $R = T$ opnås i kommunen.

E_L er beløbet, kommunekassen kan råde over. Dette forøges i alle tilfælde umiddelbart med R. Det fordeles mellem det særlige formål, P, og de andre formål, således at i de tre første tilfælde kommer beløbet helt til at tilfalde det pågældende formål, medens i de tre sidste kan beløbet deles mellem de forskellige formål. Også i dette tilfælde foreligger der visse specielle forhold ved (4a), som dog her skal lades uomtalt.

¹⁾ Jfr. dog § 9.

8. De her nævnte resultater for E_L har kun gyldighed under uændret beskatning. At kommunernes udgifter betales delvist af staten, må kunne give stødet til en nedsættelse af skatterne til kommunerne. Om dette vil ske, vil afhænge af kommunalbestyrelsens adfærd.

Den blandt økonomer mest almindelige teori herom går ud på, at den demokratisk valgte kommunalbestyrelse afvejer borgernes lyst til at få de individuelle og de kollektive behov dækket. De går så langt med dækningen af de kollektive behov, at den sidste krone anvendt til hvert af disse forskellige behov giver samme behovtilfredsstillelse. Teorien udtrykkes i nutiden kun sjældent på denne måde, fordi den lyder lidt naiv eller umoderne, men den ligger bag mange betragtninger.

Ud fra denne teori må E_L blive først og fremmest afhængig af E_T , således at til stort E_T svarer stort E_L og omvendt. Ser vi bort fra (4b), kommer vi til, at E_T kan ved statstilskuddet blive ændret såvel op som ned, og derfor E_L også såvel har en langtidstendens til at blive henholdsvis større eller mindre. Dette gælder ubetinget tilfældene (3), (4), (4a) og (4b), medens den bundne anvendelse i de to første tilfælde vil skabe en speciel yderligere tendens i opadgående retning for E_L .

Imidlertid er denne teori om kommunalbestyrelsens adfærd næppe helt realistisk. Sådanne betragtninger gør sig også gældende, men ved siden af kommer, at kommunalbestyrelsen er under et stadigt pres fra forskellige grupper, fra embedsmændene, der så godt som altid vil ønske udvidelse, fra pressure-groups, der har særlige interesser at varetage. Selv vil de også normalt have lyst til en række forskellige forehavender. Hvad, der holder igen, er først og fremmest ulysten ved at sætte skatterne op og derved miste stemmer. Et statstilskud gør det muligt at gennemføre noget af alt det, som de mange pressure-groups ønsker, uden at man behøver at forhøje skatterne. Det er derfor sandsynligt, at et R i alle tilfælde, selv hvor det eventuelt ledsages af et formindsket E_T , fører til et større E_L .

Det er denne sidste tanke, der ligger bag den pessimistiske teori, at en overflytning af finansieringen af en kommunal udgift fra kommunen til staten uden hensyntagen til finansieringsmåden altid fører til større kommunale udgifter. Som verden nu engang er indrettet, er denne sætning formentlig rigtig. For så vidt denne teori godtages i sin ekstreme form, at skatterne ikke nedsættes, bliver de i skemaet anførte størrelser for E_L gyldige ikke blot i det korte, men ogsaa i det lange løb.

9. Vi er nu i stand til at se på, i hvilken grad de forskellige motiver, der nævnes i § 2 opfyldes af de forskellige metoder.

En *opmuntring* gennemføres ved, at C_m ændres i nedadgående retning og/eller $E_{L,P}$ ændres i opadgående. Stærkest opmuntring får man derfor, hvor begge disse forhold foreligger, nemlig i tilfældene 1, 2 og 4a. Stærkest

bliver den i 4a, hvor $C_m = 0$, og der derfor overhovedet ingen bremse er på udgiftspolitikken. Opmuntringen gennem E_L kan formelt være til kommunal virksomhed i almindelighed (4, 4a og 4 b) eller til bestemte foranstaltninger (1, 2 og 3).

I virkeligheden går skillelinien ikke mellem 3 og 4, men mellem 2 og 3. At et beløb skal gå til et bestemt formål, fører nemlig kun til, at der anvendes mere til dette formål, hvis det totale beløb, man uden R ville anvende til formålet er mindre end R, hvad dog vel kun ganske undtagelsesvist vil være tilfældet. I det lange løb vil derfor tilfælde 3 blive ganske lig tilfælde 4. I tilfældet 1 og 2 kan $E_{L,P}$ i det lange løb blive forøget med både mere og mindre end R. Hvad, der bliver tilfældet, afhænger af efterspørgselselasticiteten efter vedkommende gode, set med kommunalbestyrelsens øjne. Det afgørende for opmuntringen i tilfældene (1) og (2) er imidlertid ikke ændringer i E, men ændringer i C_m . I (2) opmuntres udelukkende til flere foranstaltninger, men ikke til at gennemføre dem på anden måde, end kommunen ville gøre, hvis den selv skulle betale. Ved (1) derimod opmuntres kommunen ikke blot til at gennemføre foranstaltningen, men også til at gøre det på en flot måde.

At forlange *ansvarlighedsmotivet* opfyldt er ikke det modsatte af at opmuntre. Man kan opmuntre en kommune til at foretage et eller andet og samtidigt ønske, at det skal ske på en forsvarlig måde, d. v. s. uden ekstravagancer. Vi får her forskellen mellem $C_{m,d}$ og $C_{m,a}$ frem. Opmuntring fremmes gennem lav $C_{m,a}$, ansvarlighed gennem lav $C_{m,d}$. Af de 6 former opfylder de 4, nemlig 2, 3, 4 og 4b fuldt ud ansvarlighedskravet. Ved (1) gælder det, at jo mere man opmuntrer til ønskelige foranstaltninger, jo mere opmuntrer man også til skødesløshed. Værst er forholdene ved 4a, hvor al ansvarlighed er tilsidesat. Imidlertid er forholdet her så grelt, at selve anvendelsen af denne form for tilskud må medføre, at man går over til at gennemføre ansvarlighedskravets opretholdelse ved skærpet administrativt tilsyn, eventuelt ved statens overtagelse af administrationen.

Ligesom der var en vis forbindelse mellem opmuntring og ansvarlighed, er der det mellem ansvarlighed og indblanding. Som nævnt kan man både ønske og ikke-ønske *indblanding*. Formen (4a) forlanger så at sige indblanding. (1) opfordrer temmelig stærkt til det, men nødvendigt er det ikke, idet den del, kommunen selv skal betale, sikrer mod de groveste misbrug. Endvidere forlanger (1), (2) og tildels (3) et tilsyn med, at pengene også anvendes til det rette formål, for (1) at indsendte regnskaber er korrekte, og for (2) at de pågældende foranstaltninger gennemføres. Alt i alt gælder det dog, at bortset fra (4a) og ved stor R_m ved (1) behøver det skete ikke at krænke det kommunale selvstyre, men den anvendte metode kan selvsagt i stort omfang anvendes som påskud til at gøre det. Og som sådan har den fundet rig anvendelse.

Tilbage af motiverne er kun *udligningsmotivet*. For at studere, om dette opfyldes af de forskellige tilskudsformer, må man medtage flere data, end tilfældet hidtil har været her eller vil blive her. Man må da først definere, hvad man forstår ved udligning, hvad ingenlunde er nogen eentydig sag. Man må dernæst sammenholde E_T med definitionen, men for at kunne det, må man kende T . Man kan her kun konstatere, at alle metoder (måske med undtagelse af (4b)) kan føre til en udligning, men at de også alle kan føre til det modsatte.