

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE PERSPEKTIVER I DET NYE KOMMUNESTYRE

Af OLUF INGVARTSEN*

Da vi i midten af forrige århundrede fik en fri forfatning, var det rigsdagens opgave at sikre frie menneskerettigheder for det enkelte individ, og hensynet til retssikkerheden blev derfor et grundlæggende element ved udformningen af statens og kommunernes administration og indbyrdes forhold. Siden har det været et forvaltningsretligt dogme, at hensynet til retssikkerheden krævede et nøje tilsyn med den lokale forvaltning.

Dette system passede desuden til en offentlig forvaltning med begrænsede handlingsmuligheder overfor samfundet, og organisationen af statens og kommunernes indbyrdes forhold er i høj grad præget af gammelliberalistiske trossætninger om de snæverst mulige virkninger af den offentlige politik.

Når statens politik nu skal lægge hovedvægten på økonomisk vækst, afvejning af behovenes tilfredsstillelse og balance mellem store interessegrupper træder det enkelte individs interesser og hensynet til en ligelig lokal udvikling mere i baggrunden. Gennemførelse af samtidig hensyntagen til produktion og fordeling er som bekendt den vanskeligste opgave for den økonomiske politik [16].

Derved ændres forholdet mellem landspolitik og kommunalpolitik, således at interessen for retssikkerhed og ligelig behandling er ved at være bedre forankret i det kommunale system end i staten, og denne forskydning bør have for øje, når der skal tages stilling til indholdet af statens og kommunernes administration. Der er givetvis ikke det samme behov for at give retsanvendelse og juridisk kontrol en dominerende placering ved udformningen af den offentlige administration, og tilsynet med kommunalforvaltningen må nu kunne bygge på større tillid til, at den politiske kontrol i kommunerne er et værn imod, at forvaltningen krænker borgernes rettigheder eller går deres interesser for nær. Indførelse af folketingets ombudsmand og det af folketinget behandlede lovforslag om større offentlighed i forvaltningen er formentlig også tegn på, at det ikke mere anses for til-

* Direktør for Den danske Købstadforening. Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 6. november 1969.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE PERSPEKTIVER I DET NYE KOMMUNESTYRE

Af OLUF INGVARTSEN*

Da vi i midten af forrige århundrede fik en fri forfatning, var det rigsdagens opgave at sikre frie menneskerettigheder for det enkelte individ, og hensynet til retssikkerheden blev derfor et grundlæggende element ved udformningen af statens og kommunernes administration og indbyrdes forhold. Siden har det været et forvaltningsretligt dogme, at hensynet til retssikkerheden krævede et nøje tilsyn med den lokale forvaltning.

Dette system passede desuden til en offentlig forvaltning med begrænsede handlingsmuligheder overfor samfundet, og organisationen af statens og kommunernes indbyrdes forhold er i høj grad præget af gammelliberalistiske trossætninger om de snæverst mulige virkninger af den offentlige politik.

Når statens politik nu skal lægge hovedvægten på økonomisk vækst, afvejning af behovenes tilfredsstillelse og balance mellem store interessegrupper træder det enkelte individs interesser og hensynet til en ligelig lokal udvikling mere i baggrunden. Gennemførelse af samtidig hensyntagen til produktion og fordeling er som bekendt den vanskeligste opgave for den økonomiske politik [16].

Derved ændres forholdet mellem landspolitik og kommunalpolitik, således at interessen for retssikkerhed og ligelig behandling er ved at være bedre forankret i det kommunale system end i staten, og denne forskydning bør have for øje, når der skal tages stilling til indholdet af statens og kommunernes administration. Der er givetvis ikke det samme behov for at give retsanvendelse og juridisk kontrol en dominerende placering ved udformningen af den offentlige administration, og tilsynet med kommunalforvaltningen må nu kunne bygge på større tillid til, at den politiske kontrol i kommunerne er et værn imod, at forvaltningen krænker borgernes rettigheder eller går deres interesser for nær. Indførelse af folketingets ombudsmand og det af folketinget behandlede lovforslag om større offentlighed i forvaltningen er formentlig også tegn på, at det ikke mere anses for til-

* Direktør for Den danske Købstadforening. Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 6. november 1969.

strækkeligt at indbygge retssikkerhedsfaktorerne direkte i det administrative apparat, men at de enkelte borgere bedre sikres ved politisk og offentlig kontrol, der etableres uden for selve administrationsapparatet.

Statens og kommunernes stærkere engagement i samfundsøkonomien er udtryk for en udvidelse af handlingsmulighederne og svarer dårligt til den traditionelle og livskraftige organisationsform, som folkestyret overtog fra enevælden i midten af forrige århundrede, og som er præget af skarpt afgrænsede sektorer i den offentlige forvaltning og en hierarkisk struktur, der placerer beslutningsmyndigheden i toppen.

Den tilrettelæggelse af samfundsudviklingen, som det ottentøge styre har indflydelse på, foregår i høj grad i selvstændige faktorer svarende til den opdeling i ministerier, som den centrale myndighed til enhver tid har fundet hensigtsmæssig – formentlig ikke så meget ud fra organisatoriske som magtpolitiske hensyn – og dette organisationsprincip forudsætter, at man kan specialregulere de underordnede led i detaljer. I et sådant system er det naturligt ved siden af den kommunale administration at opretholde en statslig lokalforvaltning med lokale opgaver, som staten kan dirigere i detaljer.

Når en organisation som den offentlige forvaltning står overfor en øget mængde komplicerede opgaver, f.eks. at den i sin politik skal tage hensyn til flere og flere faktorer med en indviklet sammenhæng, er det imidlertid nødvendigt at ændre organisationen, så der indføres en anden form for specialisering end den sektorprægede. Det er nødvendigt, at beslutningskompetencen forskydes nedad i organisationen, og at der foretages en administrativ specialisering, som tager sit udgangspunkt i former for faglig indsigt på tværs af sektoropdelingen, f.eks. langtidsbudgettering, planlægning, udviklingsundersøgelser og forskning. En sådan ændring i organisationen for statens og kommunernes forvaltning er der skabt bedre muligheder for ved hjælp af det nye kommunestyre, og derved åbnes måske vejen for en sammenhængende ændring af statsforvaltningens organisation.

Administrationsundersøgelser

Placering af beslutningskompetencen på et lavere niveau fører f.eks. til en ændring af opgavefordelingen mellem ministeriernes departementer og direktorater, men der foreligger også den mulighed at decentralisere til lokale instanser. Der er en udvikling igang i begge retninger. Men decentraliseringen til lokale led er i de senere år gået uden om både amtskommunerne og primærkommunerne, og der er blevet oprettet en række lokale statsinstitutioner: amtsligningsinspektorater, arbejdsformidlingskontorer, revalideringscentre, børnerådgivningsklinikker, mødrehjælpskontorer og motorvejskontorer, der er sektoropdelt på samme måde som centraladministrationens afdelinger med en skarp kompetenceafgrænsning, således at

forbindelsen mellem disse lokale statskontorer skal gå omvejen over centraladministrationen.

I alle de undersøgelser, der er foretaget af den offentlige administration – jfr. Forvaltningskommissionen af 1946, Administrationsudvalget af 1960, Administrationsrådet af 1965 og senest Socialreformkommissionens undersøgelser [23] – fremhæves den uheldige tendens til at ophobe alt for megen enkelt-sagsbehandling og alt for mange detailbeslutninger i centraladministrationen, og det anses for væsentligt, at der bliver givet departementerne mere tid til generelle og langsigtede overvejelser. De mere tværgående funktioner – udtrykt ved det mangetydige ord »planlægning« – fremhæves som en af de nye departementale kerneopgaver, og der blev navnlig af Administrationsudvalget af 1960 peget på behovet for centrale udviklingsundersøgelser og på behovet for, at de forskellige former for offentlig aktivitet blev bedre koordineret [2].

Administrationsrådet af 1965 var imidlertid det første offentlige rationaliseringsorgan, som begyndte at interessere sig for decentralisering til lokale myndigheder som alternativ til direktoratsordninger under ministerierne. Der foreligger ikke nogen udførlig begrundelse for denne ændring [7], men vanskelighederne ved overhovedet at få gennemført ændringer af forvaltningens organisation ad de hidtil prøvede veje, og den tydelige demonstration af manglende forudseenhed ved den offentligt forvaltnings tilrettelæggelse af afgørende foranstaltninger i forbindelse med den stærke økonomiske vækst og byudviklingen i begyndelsen af 1960'erne krævede nye veje.

Navnlig de midler, som forvaltningen kunne benytte sig af til påvirkning af den lokale udvikling, viste sig i denne periode at være mangelfulde, og der kan i denne forbindelse henvises til en diskussion, som opstod omkring en reform af planlægningslovgivningen i 1963, hvor kommunernes træghed inden for jordpolitikken og grundprispolitikken blev stærkt kritiseret og førte til tanker om en stærkere statslig regulering af den bebyggelsesmæssige udvikling. Som bekendt var der ikke politiske muligheder for planlægningsreformer af den art [19].

Nye undersøgelser af de administrative processer [11] understregede desuden fordelene ved samdrift af sammenhængende og beslægtede foranstaltninger for at opnå en bedre udnyttelse af den indsats af produktionsfaktorer, som benyttes i den offentlige administration. I særdeleshed har de undersøgelser, som er foretaget af socialforskningsinstituttet for socialreformkommissionen [23], vist behandlingsmæssige og driftsøkonomiske fordele ved en stærkere koordinering af de forskellige former for behandlingsindsats overfor det sociale klientel. Socialforskningsinstituttet har f.eks. undersøgt forholdet til de sociale organer for personer med alvorlige sociale problemer, og disse personer havde kontakt til gennemsnitlig 5 forskellige organer. Nogle af disse lokale organer, der hver for sig ofte er uafhængige,

havde så betydeligt et klientfællesskab, at det ville være hensigtsmæssigt at betragte dem som sammenhængende bestanddele af det sociale apparat. Der kan nævnes sådanne personer og organer som læger, sygehuse, socialkontorer, sygekasser og skattekontorer. Tilsvarende undersøgelser for arbejdsløse viser ligeledes et klientel, der har brug for kontakt til flere sociale organer, og understreger hensigtsmæssigheden af en tilnærmelse mellem arbejdsmarkedsmæssige og socialpolitiske institutioner.

Arbejdet i den i 1958 nedsatte kommunallovskommission, hvor folketinget og de kommunale organisationer var i overvægt, prægedes af lignende betragtninger om fordelene ved en koordineret administration, og forventningerne i kommissionen til de økonomiske og administrative virkninger af en kommunalreform var givetvis stærkt medvirkende til den stigende politiske optimisme med hensyn til gennemførelsen af kommissionens tanker.

Det var derfor ligetil, at interessen hos statens rationaliseringssagkyndige måtte forskyde sig mod de muligheder, som en kommunalreform kunne byde på også i henseende til en løsning af planlægningslovgivningen og statsforvaltningens organisation. I maj 1966 afgav kommunallovskommissionen en betænkning [20], der senere er fulgt op med lovgivning om revision af kommunestrukturen i både inddelingsmæssig og styrelsesmæssig henseende stort set i overensstemmelse med betænkningen.

Denne lovgivning vil føre til betydelige ændringer af kommunestyret fra 1. april 1970, hvor antal primærkommuner reduceres fra ca. 1.100 til ca. 270, købstadkommunerne indlemmes i amtskommunerne, hvis antal samtidig nedbringes fra 25 til 14. Samtidig ophæves de tidligere forskelle i styrelsesreglerne for købstæder, københavnske omegnskommuner og sognekommuner, og det hidtidige fællesskab mellem den statslige og kommunale forvaltning i amtet opløses. Den sidstnævnte ændring betyder, at amtmanden udskilles af den amtskommunale forvaltning, men foruden de statslige opgaver i amtet skal han varetage det almindelige statslige tilsyn med kommunerne ved hjælp af et tilsynsråd, som skal bestå af amtmanden som formand og 4 af amtsrådet valgte medlemmer. Indenrigsministeren kan dog fastlægge ensartede retningslinier for tilsynet.

Denne ændring af kommunestyret giver basis for en samling af de mange hver for sig uafhængige lokale kontorer, som beskæftiger sig med sammenhængende opgaver. Der har som nævnt hidtil været tale om en spredning og opsplittning af den lokale offentlige administration; men efter 1. april 1970 er der mulighed for at samle disse kontorer under samme ledelse. Det er imidlertid et spørgsmål, om regeringen vil benytte sig af disse muligheder.

Det er her værd at bemærke, at indenrigsministeren ved forelæggelsen den 16. oktober 1968 af lovforslaget om ændring af amtsinddelingen [24] gav udtryk for, at regeringen ønskede at overføre opgaver til kommunerne som led i en større administrativ reform med sigte på decentralisering og

Tabel 1. Kommunernes

	Byggearbejder						
	Heraf						
	I alt	Bolig- byggeri	Alder- domshjem og folke- pensionist- boliger	Sygehuse, tuberku- loseanst., plejehjem m.v.	Admini- strations- bygninger	Skoler	Borne- institu- tioner
<i>Hovedstaden</i>							
1953/54.....	36.772	.	.	.	.	.	.
1954/55.....	29.777	.	.	.	.	.	.
1955/56.....	25.984	4.872	5.712	1.573	227	10.769	128
1956/57.....	23.738	4.621	5.454	1.738	46	10.199	422
1957/58.....	23.078	3.522	3.305	3.810	48	7.625	507
1958/59.....	25.301	5.155	3.724	6.059	—	7.798	297
1959/60.....	34.704	11.655	4.685	7.973	—	8.274	397
1960/61.....	38.706	10.995	4.281	10.536	65	7.140	112
1961/62.....	47.515	11.137	5.416	17.032	8	5.551	253
1962/63.....	49.083	5.438	2.060	25.351	34	6.535	760
1963/64.....	39.726	2.044	573	17.691	75	3.796	304
1964/65.....	50.699	9.680	55	6.286	3.424	6.413	685
1965/66.....	76.452	17.048	105	15.033	5.485	8.049	1.233
1966/67.....	102.732	18.268	178	28.590	1.281	8.818	1.991
1967/68.....	141.946	759	443	44.543	2.266	11.877	4.266
1968/69 ^b	177.003	100	87	41.644	7.075	30.268	8.941
<i>Provinsbyer^a</i>							
1953/54.....	68.384	.	.	.	.	.	.
1954/55.....	80.405	.	.	.	.	.	.
1955/56.....	74.169	4.635	5.887	12.594	4.955	34.633	861
1956/57.....	83.333	7.561	7.451	14.002	1.976	34.666	122
1957/58.....	80.312	2.067	8.237	16.398	538	31.115	48
1958/59.....	81.478	6.600	7.990	18.842	1.272	31.830	35
1959/60.....	77.857	8.836	9.439	14.824	2.257	29.320	108
1960/61.....	78.573	5.642	7.015	19.153	906	25.082	230
1961/62.....	96.180	5.294	7.875	20.991	1.709	39.633	719
1962/63.....	104.953	4.671	8.446	23.784	4.286	45.046	791
1963/64.....	116.872	5.264	9.735	24.343	5.242	47.681	791
1964/65.....	165.275	5.543	13.742	37.023	8.124	65.311	435
1965/66.....	212.940	4.084	17.190	54.906	5.566	84.824	2.236
1966/67.....	263.256	2.531	17.350	75.222	5.372	92.847	3.193
1967/68.....	332.476	6.594	19.559	90.165	7.168	129.658	3.483
1968/69 ^b	348.202	5.111	13.824	96.285	19.542	133.759	4.673

Tabel 1

Byggearbejder							
Heraf							
I alt	Bolig- byggeri	Alder- domshjem og folke- pensionist- boliger	Sygehuse, tuberku- loseanst., plejehjem m.v.	Admini- strations- bygninger	Skoler	Borne- institu- tioner	
<i>Sognekommuner</i>							
1953/54.....	109.477	.	.	.	.	.	.
1954/55.....	147.983	.	.	.	.	.	.
1955/56.....	149.595	2.726	14.807	11	7.442	120.163	1.073
1956/57.....	107.164	3.211	11.744	22	4.894	82.385	330
1957/58.....	125.303	3.777	15.770	19	10.646	91.468	222
1958/59.....	135.669	3.518	16.888	179	10.404	101.458	79
1959/60.....	167.163	6.271	15.398	322	8.923	128.129	141
1960/61.....	198.502	10.471	10.860	69	2.860	163.953	1.314
1961/62.....	266.161	16.062	8.972	294	4.919	223.408	1.459
1962/63.....	323.413	17.539	12.335	494	7.543	274.628	479
1963/64.....	290.287	20.845	10.385	244	8.337	234.336	997
1964/65.....	292.938	23.312	8.825	3.990	7.798	220.687	1.690
1965/66.....	329.995	23.908	23.231	8.207	11.715	226.198	2.654
1966/67.....	363.690	20.317	28.907	25.396	11.982	231.644	5.044
1967/68.....	473.717	19.971	33.930	57.323	14.942	279.590	11.318
1968/69 ^b	597.298	39.359	44.697	78.713	19.071	332.718	17.197
<i>Heraf: Hovedstadens forstadskommuner</i>							
1966/67.....	106.081	3.630	3.178	2.632	1.548	66.373	1.877
1967/68.....	141.442	4.792	7.862	13.314	2.912	78.469	4.563
1968/69 ^b	213.445	27.007	16.844	32.888	4.624	88.201	7.507
<i>Amtskommuner</i>							
1953/54.....	23.704						
1954/55.....	39.939						
1955/56.....	38.059		38.001				
1956/57.....	44.631		44.457				
1957/58.....	56.119		55.963				
1958/59.....	60.642		59.910				
1959/60.....	55.092		53.753				
1960/61.....	47.176		46.342				
1961/62.....	49.860		48.299				
1962/63.....	65.885		62.163				
1963/64.....	76.551		75.288				
1964/65.....	99.826		98.880				
1965/66.....	135.407		132.259				
1966/67.....	108.371		104.110				
1967/68.....	132.968		124.615				
1968/69 ^b	208.842		190.617				

Tabel 1

I alt	Byggearbejder					
	Heraf					
	Bolig- byggeri	Alder- domshjem og folke- pensionist- boliger	Sygehuse, tuberku- loseanst., plejehjem m.v.	Admini- strations- bygninger	Skoler	Borne institu- tioner
<i>Landstotaler</i>						
1953/54.....	238.337	28.999	37.372	17.064	119.373	1.649
1954/55.....	298.104	39.762	62.779	13.517	165.205	885
1955/56.....	287.807	12.233	26.406	52.179	12.624	165.565
1956/57.....	258.866	15.393	24.649	60.219	6.916	127.250
1957/58.....	284.812	15.366	27.312	76.190	11.232	130.208
1958/59.....	303.040	15.273	28.602	84.990	11.676	141.056
1959/60.....	339.516	26.262	29.522	76.872	11.180	165.723
1960/61.....	362.957	27.108	22.156	76.100	3.831	196.175
1961/62.....	459.716	32.493	22.263	86.616	6.636	268.592
1962/63.....	543.334	27.648	22.841	111.792	11.863	326.209
1963/64.....	523.436	28.753	20.691	117.566	13.704	285.813
1964/65.....	608.738	38.535	22.622	146.179	19.346	292.411
1965/66.....	754.794	45.040	40.526	210.455	22.766	319.071
1966/67.....	838.049	41.116	46.435	233.318	18.635	323.309
1967/68.....	1.031.107	27.324	53.932	316.646	24.376	421.125
1968/69 ^b	1.331.345	44.570	58.608	406.959	45.688	496.825

a. incl. Marstalkommuner.

b. foreløbige tal.

lokal koordinering. Regeringen har således truffet beslutning om at bruge det nye kommunestyre til virkeliggørelse af de tanker om tværgående specialisering og koordinering i offentlig forvaltning, som er nævnt foran.

Man har også kunnet hente oplysning om disse muligheder i 2 svenske betænkninger (S.O.U. 1965:54 og S.O.U. 1968:47 – *länsdemokratiutredningen* (13)). I Sverige er der siden 1947 sket en meget væsentlig decentralisering af centraladministrationen til den statslige lensforvaltning, medens det folkevalgte regionale organ *landstinget* (svarer til det danske amtsråd) har et meget begrænset opgavefelt. Denne udvikling i retning af at flytte beslutningskompetencen til et lavere niveau har altså i Sverige på et tidligt tidspunkt vist sig nødvendig som led i en offentlig forvaltningsreform.

Den svenske løsning kritiseres imidlertid på to væsentlige punkter i de ovennævnte betænkninger. For det første vanskeliggør den betydelige opsplitning af den regionale forvaltning koordineringen og den fælles samfundsplanlægning, som der er behov for. For det andet er den lokale befolkningens indflydelse og kontrol med de betydelige opgaver, der i Sverige vare-

fortsat.

		Anlægsarbejder					Byggearbejder og anlægsarbejder I alt
Kommune- værker	Andet byggeri	I alt	Heraf				
			Kommune- værker	Gade-, vej- og kloak- arbejder m. tilsk. fra vejfonden	Andre gade-, vej- og kloak- arbejder	Andre anlægs- arbejder	
22.187		306.689	94.812	193.915	.	545.026	
9.365		315.079	89.128	208.618	.	613.123	
8.677	8.061	314.636	88.531	205.793	20.312	602.443	
11.595	11.970	354.395	79.048	253.233	22.114	613.261	
9.488	14.239	332.528	92.601	219.225	21.200	617.340	
10.427	10.575	361.826	98.156	239.330	24.340	664.866	
10.932	13.679	378.913	95.764	258.065	25.084	713.121	
20.812	15.117	440.866	117.516	295.073	28.277	803.823	
22.593	18.092	541.607	131.322	379.061	31.244	1.001.223	
19.659	21.292	642.505	151.542	461.351	29.912	1.156.139	
27.690	27.127	713.802	187.008	486.552	40.242	1.237.238	
36.339	50.906	971.303	226.826	696.582	47.895	1.580.041	
39.888	70.925	1.077.770	228.948	300.980	497.122	50.720	1.832.564
51.859	103.149	1.221.299	233.551	326.215	609.213	52.320	2.059.348
84.354	131.973	1.545.217	243.715	434.929	796.996	69.627	2.626.324
76.862	170.722	1.766.993	237.118	565.367	875.355	89.153	3.098.338

tages af den regionale forvaltning, for svag. *Länsdemokratiutredningen* foreslår derfor at overføre lokale statsopgaver til landstingene.

En ændring af forvaltningens organisation i den retning, som regeringen har skitseret, og som foreslås i de nævnte svenske betænkninger, rejser imidlertid spørgsmålet, om der nu vil være tilstrækkelige betingelser for at gennemføre en decentralisering. En større lokal indflydelse kan tænkes at skærpe modsætningsforholdet mellem staten og kommunerne og skabe generende konflikt mellem statens og kommunernes interesser. En spredning på mange administrationsenheder af kompetencen til at fastsætte politiske mål og vælge midler til at opfylde de politiske mål indebærer en risiko for konflikter om de mål, der skal følges, og om de midler, der – ud fra økonomiske hensyn – er optimalt at benytte.

Det er lettere at besvare dette spørgsmål, når man ser på kommunernes økonomiske politik i de senere år og forsøger at vurdere den indflydelse, som den nye kommunestruktur og de nye tilskudsprincipper kan tænkes at få på denne politik.

Kommunernes udgiftspolitik

Den kommunale udgiftspolitik er undergivet en stærk regulering, og der er som nævnt tale om en lovsbestemt specialregulering, der administreres af forskellige statsstyrelser med en temmelig skarp kompetenceafgrænsning. Navnlig er de sociale udgifter nøje reguleret ved lov, således at kommunernes selvstændighed på dette område er meget ringe. Det samme kan også siges om udgifterne til lærerlønninger i de senere år. Det må dog i almindelighed siges, at det specialtilsyn, som eksisterer på forskellige områder for så vidt angår driftsudgifterne, snarere har virket til at holde udgifterne over et vist niveau af hensyn til den minimumstandard, som var fastlagt i speciallovgivningen, end til at begrænse driftsudgifterne. Hovedretningslinierne for denne politik blev navnlig fastlagt i 1930ernes lovgivning, det vil sige i en periode, hvor de økonomiske forhold inspirerede til stimulering af kommunernes aktivitet.

Som bekendt har det nuværende refusionssystem, der ligeledes i høj grad blev fastlagt i 1930erne [21], i vidt omfang skullet virke i samme retning. Det eksisterende refusionssystem [21] er præget af den offentlige forvaltnings organisation, idet det består af en omfattende række specialtilskud. Mere end 90 % af det samlede refusionsbeløb vedrører fire refusionsområder (sociale pensioner, veje, sygehuse, folkeskoler), men der er omkring 100 ordninger ialt. Refusionerne er iøvrigt hovedsagelig proportionale med udgifterne til de refusionsberettigede specialformål, og der er på enkelte områder tale om meget høje refusionssatser, således at systemet er en latent risiko for uøkonomisk handlemåde.

Bortset fra vejinvesteringerne har der ikke været tale om væsentlige stats-tilskud til påvirkning af investeringsvirksomheden. Men staten har i den kommunale speciallovgivning og i lov om boligbyggeri haft hjemmel til at regulere en væsentlig del af kommunernes investeringer. Hertil kommer den reguleringsmulighed, som står i forbindelse med bestemmelserne i den kommunale styrelseslovgivning om tilsynet med kommunernes lånepolitik. Det må være af interesse at undersøge, hvilken del af kommunernes investeringer, der berøres af statens godkendelsesvirksomhed.

De kommunale investeringer i bygninger og nyanlæg (excl. reparationer og vedligeholdelser) er vokset meget stærkt fra midten af 1950erne til vore dage (tabel 1). Disse investeringer udgjorde i årene omkring 1957/58 ca. 550 mill. kr. pr. år og skønnes i 1968/69 at udgøre ca. 2.600 mill. kr. – altså næsten en femdobling i en periode, hvor byggeomkostningerne er vokset med ca. 75 %. Der er tale om investeringsudgifter efter fradrag af vejfunds-tilskud m.v. fra staten. Bruttotallene var i 1957/58 og 1968/69 henholdsvis 600 og 3.100 mill. kr. Det ses, at der gennem årene beløbsmæssigt er sket en stadig stigning i alle de betragtede arter af investeringer. Men stigningen har været særlig stor for byggemodningsarbejder og sygehuse.

Til illustration af statens indflydelse på den kommunale investeringsvirksomhed i den betragtede periode kunne man foretage en opdeling af forøgelsen af den årlige investering fra 1957/58 til 1968/69 på statsregulerede investeringer og andre investeringer. Dette vises i tabel 2, hvor de stærkt erhvervsbetonede investeringer i kommunale værker er medregnet blandt godkendte investeringer, selvom der ikke for deres vedkommende har været stillet krav om statslig godkendelse.

Tabel 2. *Differencen mellem kommunernes investeringsudgift i 1968/69 og 1957/58 (vejfondstilskud m v er fratrukket). (Mill. kr.).*

	Godkendte investeringer og investeringer i kommunale værker	Andre investeringer	I alt investeringer
Hovedstaden.....	178	50	228
Provinsbyerne.....	316	204	520
Sogne- og amtskommunerne.....	665	656	1321
I alt.....	1159	910	2069
Heraf	Kommunale værker	Andre gade-, vej- og kloakarbejder	I alt
Hovedstaden.....	86	8	94
Provinsbyerne.....	86	144	230
Sogne- og amtskommunerne...	40	583 ^a	623
	212	735	947

a. Heraf sognekommuner 430 mill. kr.

Det ses, at godt 55 % af den konstaterede investeringsforøgelse falder på statsligt godkendte investeringer og investeringer i kommunale værker. For hovedstaden, provinsbyerne og sognekommunerne falder henholdsvis 80 %, 60 % og 50 % på godkendte investeringer. Over 80 % af de investeringer, der falder uden for statens godkendelse, såfremt de selvfinansieres, og uden for investeringer i offentlige værker, er investeringer i gade-, vej- og kloakanlæg. For samtlige kommuner er disse udgifter fra 1957/58 til 1968/69 steget med ca. 700 mill. kr., og en væsentlig del af denne udgiftsstigning falder på sognekommunerne, herunder de københavnske omegnskommuner. Der er tale om udgifter til byggemodning af jordarealer med vej- og kloakanlæg samt til almindelig vedligeholdelse af vej- og kloakanlæg.

På grundlag af en undersøgelse af provinsbyernes og disses forstæders jordpolitik 1956-63 i købstadforeningens publikation *Købstadkommunernes fremtidige grænser* (1965) viste det sig, at der i årene fra 1964 og fremover med den forventede befolkningsudvikling måtte regnes med byggemodningsinvesteringer pr. år på ca. 300 mill. kr. i disse områder. Overføres tallene

Tabel 3. Kommunernes finansielle forhold 1953/54-1967/68.

	Driftsindtagter		Driftsudgifter		Nettolåntag-	Udgifter	Nettolåntag-	Nettolåntag-
	I alt	Heraf	I alt	Heraf hen-	ning (opta-	vedr.	ning i pct. af	ning i pct. af
	(mill. kr.)	skatter og afgf. (mill. kr.)	(mill. kr.)	nyanskaffelser over driften (mill. kr.)	gelse af lån ÷ afdrag på lån) (mill. kr.)	nyanlæg m.v. (mill. kr.)	skatter og afgifter (pct.)	udgifter vedr. nyanlæg m.v. (pct.)
<i>Hovedstaden</i>								
1953/54	420,2	406,2	426,3	—	— 13,2	100,0	— 3,2	— 13,2
1964/55	441,8	429,2	454,0	—	80,3	95,5	18,7	84,1
1955/56	465,5	481,3	470,8	79,6	— 53,6	87,0	— 11,1	— 61,6
1956/57	487,8	489,2	503,1	80,1	46,3	77,6	9,5	59,7
1957/58	565,1	535,3	533,5	84,8	33,5	95,0	6,3	35,3
1958/59	584,8	547,2	556,8	90,2	—112,1	108,4	— 20,5	—103,4
1959/60	642,6	591,0	603,4	100,3	— 66,1	107,7	— 11,2	— 61,4
1960/61	665,4	604,9	600,7	112,9	— 33,8	148,1	— 5,6	— 22,8
1961/62	681,9	635,8	655,0	112,9	28,3	148,3	4,5	19,1
1962/63	762,0	709,8	729,8	109,2	25,8	181,8	3,6	14,7
1963/64	844,6	799,8	802,5	145,3	109,8	199,3	13,7	55,1
1964/65	904,1	831,1	893,1	179,8	36,0	245,6	4,3	14,7
1965/66	1081,3	976,5	1048,3	217,5	82,7	286,8	8,5	28,8
1966/67	1245,0	1144,8	1187,9	236,3	27,2	306,1	2,4	8,9
<i>Provinsbyerne</i>								
1953/54	444,6	381,0	439,2	—	38,3	161,8	10,1	23,7
1954/55	468,0	397,6	463,8	—	43,6	179,9	11,0	24,2
1955/56	509,7	429,6	503,8	134,2	85,7	192,6	19,9	44,5
1956/57	555,6	477,0	549,4	147,7	68,4	196,4	14,3	34,8
1957/58	606,7	525,6	596,6	168,7	50,4	202,0	9,6	25,0
1958/59	637,2	540,8	633,3	174,0	58,4	215,1	10,8	27,2
1959/60	696,4	584,6	686,6	198,2	24,4	213,8	4,2	11,4
1960/61	737,6	614,9	724,9	229,4	37,8	248,9	6,1	15,2
1961/62	770,7	648,6	766,1	203,0	38,7	290,2	6,0	13,3
1962/63	883,9	753,6	873,4	251,1	137,2	393,9	18,2	34,8
1963/64	1001,0	867,1	990,5	279,5	118,2	423,5	13,6	27,9
1964/65	1094,3	948,8	1081,7	293,3	247,8	537,2	26,1	46,1
1965/66	1254,4	1093,9	1247,1	279,3	332,6	600,7	30,4	53,7
1966/67	1559,4	1400,9	1545,7	380,8	347,3	666,8	24,8	52,1

på befolkningsvæksten i samtlige byområder, herunder Københavns omegnskommuner, bliver den årlige investering ca. 450 mill. kr. foruden udgifter til jorderhvervelser. Tages hensyn til prisstigningen siden 1963, må der regnes med årlige byggemodningsudgifter for tiden på over 600 mill. kr. Der er altså stor sandsynlighed for, at en meget væsentlig del af stigningen i investeringer i veje og kloakker har været begrundet i selve byudviklingen, og det er da også som nævnt karakteristisk, at udgiftsforøgelsen navnlig falder på sognekommunerne, der omfatter byernes forstæder og de københavnske omegnskommuner.

Man kan formentlig gå ud fra, at staten ikke har haft større ønske om at begrænse de investeringer, som er en direkte følge af og forudsætning for erhvervslivets udvidelser, navnlig investeringer i kommunale værker og i byggemodning. *Herefter har resten af den betragtede kommunale investeringsvækst i perioden i det alt væsentlige kun omfattet investeringer, som staten har godkendt iværksat i hvert tilfælde og efter meget nøje overvejelser og undersøgelser i centraladministrationens forskellige sektorer.*

Da den offentlige debat omkring de kommunale investeringer har en tilbøjelighed til at give et forvrænget billede af investeringernes art, skal det oplyses, at investeringen i administrationsbyggeri i de sidste 5 år gennemsnitligt har udgjort 1,2 % af samtlige kommunale investeringer, og investeringer i svømmehaller udgør så ringe en andel, at det ikke kan måles i hele procenter. Det drejer sig derimod om alderdoms- og plejehjem, sygehuse, skoler og børneinstitutioner, kommunale værker og byggemodningsudgifter, som kommunerne har måttet prioritere højt under hensyn til et meget stærkt benyttelsespres på disse institutioner og anlæg. Det er kommunernes opgave at sørge for disse institutioners og anlægs udvidelse i overensstemmelse med efterspørgslens stigning og inden for de rammer af finansiell og standardmæssig art, som fastsættes af de statslige tilsynsmyndigheder og amtsrådene.

Rådhus og svømmehaller er altså ikke så dominerende i investeringsudgifterne som i bybilledet. Ikke desto mindre er hårde ord ofte haglet ned over kommunernes politikere. De er blevet kritiseret for manglende forståelse for og hensyntagen til nationaløkonomiske interesser. Det må derfor påpeges, at det er staten og kommunerne, som tilsammen skal angive grænserne for det økonomisk mulige, og her er det først og fremmest staten, der er i stand til at varetage helhedsinteresserne, medens kommunerne inden for rammerne af det tilladte og godkendte og lokalt mulige skal løse sine opgaver bedst muligt set fra det lokale synspunkt. Hvis afstemningen af de enkelte sektorer og lokale ledes interesser med helhedsinteresserne ikke kan ske på tilfredsstillende måde ved hjælp af den nuværende specialregulering og det nuværende specialtilsyn, er der ikke megen grund til at opretholde dette tilsynssystem.

Kommunernes finansieringspolitik

Også gennem tilsynet med kommunernes finansiering af investeringerne øver staten indflydelse på kommunernes anlægspolitik. Efter den nugældende kommunale styrelseslovgivning er statens indflydelse dog begrænset derved, at indenrigsministeriet kun skal godkende lånoptagelse i købstadkommunerne, amtskommunerne samt i Københavns og Frederiksberg kommuner, medens tilladelse for sognekommuner, herunder forstæder og københavnske omegnskommuner, gives af amtsrådene. Den nye styrelseslov indfører som nævnt særlige tilsynsråd for hvert amt, men rådernes godkendelser har ikke endelighedskarakter, idet de kan ankes til endelig afgørelse hos indenrigsministeren, som desuden kan fastsætte generelle retningslinier for tilsynsrådernes virksomhed. Herved er der fra 1. april 1970 givet staten en mulighed for at regulere lånepolitikken for alle kommuner.

Kommunernes lånepolitik er også i det kritiske søgelys [17, 22], og det har derfor stor interesse at se lidt nærmere på udviklingen i den kommunale finansiering i de senere år.

Tabel 4. *Kommunernes nettolåntagning.*

	Nettolåntagningen i procent af			
	Skatter og afgifter	Udgiften til nyanlæg m.v.	Skattebrøk for direkte skatter	
			Staten	Kommunerne
1954/55	16,9	52,6	11,0	8,5
1955/56	10,9	32,1	11,2	8,9
1956/57	13,5	41,9	13,2	9,1
1957/58	8,7	31,5	12,9	9,5
1958/59	5,8	18,5	13,1	9,4
1959/60	3,0	9,3	13,5	9,7
1960/61	4,2	11,0	13,2	9,4
1961/62	11,7	27,2	13,4	8,6
1962/63	23,2	47,6	15,0	8,7
1963/64	21,2	47,9	13,7	9,2
1964/65	22,3	45,6	14,2	9,3
1965/66	23,6	43,1	15,5	10,1
1966/67	19,5	44,6	16,2	11,1

På grundlag af Danmarks Statistiks oplysninger om kommunernes driftsoverskud, henlæggelser og nettolåntagning på den ene side og udgifter til nyanlæg på den anden side (tabel 3) kan der opstilles de i tabel 4 viste tal for kommunernes lånoptagelse 1954/55-1966/67. Til sammenligning er anført skattebrøkerne (se tabel 5) for statens og kommunernes direkte skatter. Skattebrøkerne viser forholdet mellem de direkte skatter (personlige skatter og ejendomsskatter) og bruttoindkomsterne.

Det ses, at bortset fra den særlige vækstperiode 1957/58 og 1961/62 har den kommunale lånefinansiering udgjort omkring 45 % af anlægsudgiften eller en selvfinansieringsprocent¹ på 55. Sligningen i selvfinansieringen i perioden 1957/58 til 1961/62 er ikke resultatet af nogen væsentlig skærpelse af kommunernes skattepolitik, hvilket ses af tabel 5.

At kommunerne fra 1957 til 1963 var i stand til at finansiere en større del af anlægsudgiften af egne midler, må i hovedsagen forklares ved besparelser i visse – navnlig sociale – udgifter som følge af den stærkt stigende beskæftigelse og desuden et deraf følgende fald i kommunernes driftskapitalbehov til udlæg for staten af sociale udgifter m.v. Endvidere forøgedes kommunernes driftsindtægter stærkere end udgifterne på grund af beskæftigelsesforøgelsen, og dertil kom en forøgelse af kommunernes kapitalindtægter gennem stigende grundsalg.

Skattebrøken for de direkte kommunale skatter er derimod forøget betydeligt i perioden efter 1962/63, og der er navnlig fra 1964/65 hvert år sket en skærpelse af den kommunale skattepolitik. Denne forøgelse af beskatningen falder først og fremmest på indkomstskatterne, men i hovedstaden er der også sket en forøgelse af den kommunale ejendomsbeskatning. En sammenligning af skattebrøkerne for kommunerne og staten viser, at kommunerne i den betragtede periode har udvidet den direkte beskatning i samme forhold som staten. I begyndelsen af 1960'erne kom stigningen i kommunernes direkte beskatning senere end statens, men kommunerne indhentede staten bl.a. ved en ændring af ejendomsbeskatningen i 1966/67, hvor den statslige grundskyldbeskatning ophævedes.

Kommunernes lånoptagelse begrundes ofte med finansiering af opgaver, der i en overgangsperiode kræver en betydelig kapitaltilgang i forhold til skattegrundlaget, og som man navnlig i mindre kommuner og i stærkt voksende kommuner ser sig nødsaget til at låne til for at undgå stærke svingninger i skatteprocenten. Dette gælder i særlig grad for sognekommunerne, og det kan derfor ikke undre, at selvfinansieringsgraden her gennemgående er mindst. Det er ud fra dette synspunkt heller ikke forbavsende, at selvfinansieringen i de befolkningsmæssigt svagt faldende hovedstadskommuner er meget høj.

Den nuværende beskatningsudvikling illustrerer de vanskeligheder, der har været forbundet med at udvide den direkte beskatning både for staten og kommunerne, og det ses af tabel 5, at staten har udvidet skattefinansieringen ved hjælp af indirekte skatter – en mulighed, som ikke står til rådighed for kommunerne. Imidlertid viser udviklingen, at kommunerne inden for de

1. Selvfinansieringsprocenten beregnes her ved hjælp af nettolåntagningen og anlægsudgifterne, således at afdrag betragtes som selvfinansiering.

Tabell 5. Skattebrøker (pr.) for de direkte skatter til staten og kommunerne samt de indirekte skatter til staten. 1953/54 til 1967/68.

	1954/	1955/	1956/	1957/	1958/	1959/	1960/	1961/	1962/	1963/	1964/	1965/	1966/	1967/
	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68
Skattebrøk for kommunale indkomsskatter:														
Hovedstaden.....	7,0	7,4	7,2	7,5	7,5	7,2	6,4	5,6	5,9	6,2	6,2	7,0	6,9	7,6
Købstæder.....	7,9	8,1	8,4	8,6	8,6	8,2	7,6	6,8	7,2	7,5	7,6	8,3	8,9	10,2
Sognekommuner.....	4,7	4,9	5,1	5,4	5,4	6,1	6,0	5,7	6,1	6,9	7,3	8,1	8,6	9,6
Hele landet.....	6,2	6,5	6,6	6,9	6,9	7,0	6,5	6,0	6,3	6,9	7,1	7,9	8,3	9,4
Skattebrøk for kommunale ejendoms-skatter:														
Hovedstaden.....	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,8	2,2	2,3	2,2	2,1	2,0	2,2	2,7
Købstæder.....	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	1,2	1,5	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,6	1,7
Sogne + amtskommuner.....	4,3	4,3	4,5	4,6	4,6	4,3	4,2	4,1	3,3	3,1	3,1	2,8	2,8	3,0
Hele landet.....	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,5	2,7	2,9	2,6	2,4	2,3	2,2	2,2	2,5
Skattebrøk for kommunale direkte skatter i alt:														
Hovedstaden.....	7,9	8,6	8,4	8,7	8,7	8,7	9,0	8,6	7,9	8,1	8,3	8,2	9,2	9,8
Købstæder.....	8,4	8,6	9,2	9,4	9,4	9,4	9,1	8,4	8,7	8,9	8,9	9,5	10,5	11,9
Sogne + amtskommuner.....	9,0	9,2	9,6	10,0	9,7	10,3	10,1	9,0	9,2	10,0	10,1	10,9	12,0	12,6
Hele landet.....	8,5	8,9	9,1	9,5	9,4	9,7	9,4	8,6	8,7	9,2	9,3	10,1	11,1	11,9
Skattebrøk for direkte skatter til staten:														
Hovedstaden.....	15,9	16,0	18,4	18,2	18,5	19,1	18,5	18,0	20,0	17,7	19,0	20,3	21,0	20,1
Købstæder.....	10,0	10,3	12,0	11,7	11,7	12,0	12,1	12,4	14,1	13,2	13,6	14,6	15,3	14,1
Sogne + amtskommuner.....	8,2	8,4	10,3	10,1	10,4	10,8	10,6	11,0	12,5	11,6	12,1	13,4	14,3	13,4
Hele landet.....	11,0	11,2	13,2	12,9	13,1	13,5	13,2	13,4	15,0	13,7	14,2	15,5	16,2	15,2
Skattebrøk for indirekte skatter til staten:														
Hovedstaden.....	14,4	15,3	15,9	15,3	16,1	17,4	17,3	16,7	18,1	18,6	19,9	20,8	21,6	22,1
Skattebrøk for samtlige skatter til stat og kommuner.....														
	33,9	35,4	38,2	37,7	38,6	40,6	39,9	38,7	41,8	41,5	43,4	46,1	48,9	49,2

i lovgivningen fastsatte beskatningsarter ikke har været mindre villige end staten til at udvide beskatningen.

Såfremt kommunerne havde valgt i 1960'erne at finansiere en større del af anlægsudgifterne ved direkte skatteudskrivning, ville den kommunale skattebrøk være steget mest i de kommuner, som på grund af stærkere befolkningstilvækst har store udgifter til byggemodning, offentlige forsyningsvirksomheder, skoler, børneinstitutioner og sygehuse.

Det har desværre ikke været muligt ved hjælp af Danmarks Statistiks tal at undersøge selvfinansieringsgraden inden for delområder og specielt i de københavnske omegnskommuner, som i statistikken medtages under sognekommunernes gruppe. Betragter man imidlertid den traditionelle inddeling i de 3 hovedgrupper: hovedstaden, provinsbyer og sognekommuner kan det under forenklede forudsætninger² om kommunelåns adragetid og rentefod skønnes, at de kommunale skatteprocenter med fuld selvfinansiering og med uændret kommunal aktivitet i 1960'erne skulle have været forøget med følgende procenter:

Hovedstaden	3 %
Provinsbyerne	12 %
Sognekommunerne	15 %

2. Hvis selvfinansieringen øges med l kr. pr. år, vil besparelsen i låneydelser i år nr. 1 være $l \cdot r + \frac{l}{n}$, og i år nr. k er besparelsen $\left(k \cdot n - \frac{k(k-1)}{2}\right) \frac{l}{n} \cdot r + k \cdot \frac{l}{n}$, idet n er løbetiden for serielån og r rentefoden pr. år. Gennemsnitsbesparelsen for perioden 1961/62-1966/67 ($k = 6$) kan herefter beregnes til 43 % af l , hvis $n = 20$ og $r = 0,8$. Forhøjelsen af beskatningsbrøken er herefter beregnet med 57 % af den gennemsnitlige nettolånoptagelse 1961/62-1966/67 i forhold til den gennemsnitlige kommunale direkte beskatning.

Til tabel 5

Anm.: Skattebrøkerne er beregnet ved at dividere skatterne med bruttoindkomst. Begrebet bruttoindkomst svarer til samlet indkomst, som det er beskrevet og udregnet i *Ejendoms- og personbeskatningen*: skatteåret 1967/68 s. 25-29.

Den er beregnet ved til den ansatte indkomst at lægge beregnede beløb for de personlige indkomstskatter, kirkelige afgifter og folkepensionsbidrag samt beregnede beløb for de øvrige poster, der er fratrukket bruttoindkomsten, ligesom der er tillagt beløb for de nedslag i indkomstansættelsen, der gives folkepensionister m.v., og for de nedsættelser, der fra og med skatteåret 1963/64 gives for visse renteindtægter. Endelig er der til de samlede indkomster lagt beløb for småindkomster, der siden 1954/55 var fritaget for at svare opholdskommuneskat, samt siden 1959/60 beløb for ansat indkomst for personer, hvis skalaindkomst udgør 0 kr.

Der er anvendt to forskellige beregningsmetoder. En fra 1952-1959 og en anden fra 1960-1966. Dette betyder, at bruttoindkomsten 1960-66 ligger ca. 2-3 mia. kr. over, hvad den ville have gjort, hvis samme beregningsmetode som for 1952-59 var blevet benyttet.

Kommunale indkomstskatter er opholdskommuneskat + erhvervsskat + aktieselskabsskat m.v. + efterbetalinger og skattebøder.

De kommunale ejendomsskatter er grundskyld + ejendomsskyld + andel af den af staten opkrævede grundstigningsskyld + dækningsafgifter + bidrag til udgifter ved brandvæsen + andre skatter og afgifter.

Direkte skatter til staten er ejendomsskatter + personskatter + selskabsskatter.

Bortset fra, at en sådan selvfinansieringspolitik i en kommune med stærk befolkningstilvækst og stigende anlægsbehov ville være urealisabel, fordi det simpelthen er umuligt, at investeringer, hvis nytte kommer fremtidige tilflyttere tilgode, helt skal bæres af de borgere, der bor på stedet under opbygningsperioden, ville den være lidet socialt tiltalende.

Hvis staten skulle vælge at gennemtvinge en større kommunal selvfinansiering, ville det derfor være nødvendigt at forbedre den kommunale udligning.

Når der skal tages stilling til ønskeligheden af større kommunal selvfinansiering, er det af særlig interesse at se, hvor stor en del af anlægsudgifterne, der vedrører køb af ejendomme og jord. For det første koncentrerer disse udgifter navnlig på vækstkommunerne, som er nødsaget til at låne for at undgå stærke svingninger i skattesatser. Men for det andet beslaglægges der ikke kapital ved ejendomsomsætning, og der sker derfor ikke nogen påvirkning af kapitalmarkedet, således som det er tilfældet, når der optages lån til kommunale investeringer i byggeri og nyanlæg. Der kan af Danmarks Statistiks oplysninger om kommuneregnskaber m.v. foretages den i tabel 6 viste beregning af udgifterne til kommunale jordkøb m.v.

Tabel 6. Udgifter til kommunale ejendoms- og jorderhvervelser. (Mill. kr.).

1957/58.....	22,4
1958/59.....	33,4
1959/60.....	64,3
1960/61.....	192,9
1961/62.....	182,0
1962/63.....	247,1
1963/64.....	297,4
1964/65.....	366,1
1965/66.....	735,1
1966/67.....	421,0

De beregnede udgifter til ejendoms- og jorderhvervelser i 1960/61 og 1965/66 er noget for høje, fordi en del af sognekommunerne under anlægsudgiften har medtaget de med ejendomsvurderingerne i 1960 og 1965 skete vurderingsforhøjelser for kommunalt ejede ejendomme. Det bemærkes dog, at udbuddet af landbrugsejendomme til byudviklingsformål i 1965/66 stimuleredes af kendskabet til, at reglerne om særlig indkomstskat af fortjeneste ved disse ejendomssalg ville blive skærpet fra 1. Januar 1966, og der er formentlig tale om en reel stigning i jorderhvervelser i 1965/66.

Hvis der i 1960'erne med uændret aktivitet havde været krævet 100 % selvfinansiering af udgifter til nyanlæg, excl. udgifter til ejendomskøb, skulle de kommunale skatteprocenter have været forøget med gennemsnitlig:

Hovedstaden	0 %
Provinsbyerne	8 %
Sognekommunerne	7 %

De kommunale reformers virkning på kommunernes økonomiske politik

Sammenlægningen af kommunerne til større og mere ensartede enheder med bedre skattegrundlag og jævner udviklingsforhold kan imidlertid føre til en forøgelse af kommunernes selvfinansierungsgrad. Hvis man tænker sig, at sognekommunerne efter sammenlægningerne vil få udjævnet svingningerne i de årlige drifts- og anlægsudgifter så meget, at de kan hæve selvfinansierungsgraden til det nuværende niveau for provinsbyerne, hvor selvfinanseringen i årene 1960/61-1966/67 har oversteget selvfinanseringen i sognekommunerne med 5 % af de direkte kommunale skatter, vil de nye kommuners årlige lånebehov falde med 200 mill. kr. pr. år under forudsætning af uændret økonomisk aktivitet. Ved sammenlægning af købstæder og forstæder vil der i provinsen ske en udligning af vækstkommunernes opgaver, som kan føre til en højere selvfinansiering også i provinsbyerne.

Man kan herefter spørge, om byrdefordelingsreformen – de nye refusionsregler – vil føre til en sådan forbedring af udligningen, at der herved er skabt mulighed for at gennemføre større selvfinansiering. Den første omlægning af byrdefordelingen pr. 1. april 1970 sigter ikke mod en nedsættelse af de samlede refusioner til kommunerne, men på en anden fordeling af refusionsbeløbet, således af udligningen forbedres, og samtidig ændres tilskudsprincipperne for de resterende specialtilskud, således at den latente risiko for uøkonomisk handlemåde kan formindskes. Dette opnås ved at nedsætte de høje refusionsprocenter for tilskud til lærerløn, veje og sygehuse og ved indførelse af generelle tilskudsordninger, nemlig et skattegrundlagstilskud til de nye amtskommuner og et såkaldt arealtilskud til primærkommunerne. Endelig opretholdes det hidtidige generelle tilskud til vanskeligt stillede kommuner, således at de generelle tilskud målt på grundlag af de kommunaløkonomiske forhold i 1967/68 (beregningsåret) indtil videre udgør godt 10 % af samtlige tilskud. Samtidig overtager staten kommunernes udgifter (tilsvarende) til mellemkommunal refusion. Der sker dog en forhøjelse af refusionsprocenten til selve de sociale pensioner til 100 %, idet der her er tale om udgifter som kommunerne administrerer efter stramme og ensartede regler.

Det må på grundlag af de foreløbige undersøgelser [12, 15] foretaget såvel af regeringen som af de kommunale sammenslutninger siges, at såvel kommunalreformen som byrdefordelingsreformen må forventes at betyde en væsentlig bedre udligning inden for provinsen. Derimod er man inden for hovedstadskommunerne og mellem hovedstadsområdet og provinsen langt fra en løsning af udligningsproblemet.

Der er dog momenter i det nye refusionssystem, som kan bruges til en yderligere udligning mellem hovedstadsområdet og det øvrige land, og det er vigtigt i denne forbindelse at pege på den nye interessante udligningsordning for amtskommunernes skattegrundlag. En videreførelse af denne tilskudsform til en bedre landsudligning er dog afhængig af en hovedstadsordning.

Det må altså konkluderes, at den udligning, der foreløbig gennemføres ved nyordningen, ikke giver megen basis for at udvide den kommunale selvfinansiering. Den økonomiske udligning mellem bykommunerne i hovedstadsområdet og i provinsen, som ville have været en virkelig forudsætning for større kommunal selvfinansiering, er ved kommunal- og byrdefordelingsreformen nærmest blevet forringet.

Derimod vil kommunal- og byrdefordelingsreformen kunne få gunstige økonomiske virkninger på kommunernes økonomiske politik på en anden måde. De undersøgelser, som er foretaget af kommunallovskommissionen og af købstadforeningen viser, at der særlig inden for de kommunedelte bysamfund er foretaget drifts- og anlægsdispositioner i de enkelte kommuner, hvorved der er hindret mere økonomiske helhedsløsninger. Dette hænger sammen med, at de foranstaltninger, som de enkelte kommuner træffer, har virkninger, som siver ud over hele kommuneområdet, og disse virkninger har den enkelte kommune formindskede muligheder for at tage med i sine kalkulationer og overvejelser. Hvad den nye kommuneinddeling i den henseende vil betyde for en forbedring af grundlaget for de kommunaløkonomiske beslutninger og specielt for kommunernes lånebehov, er det selvfølgelig vanskeligt at beregne.

En del af investeringsstigningen og låneudvidelsen i de seneste år skyldes uden tvivl også, at alle kommuner uden for Københavns amt har stået overfor en sammenlægningsituation, der indebærer, at den enkelte kommune har kunnet overvælde byrderne ved at tilfredsstille egne ambitioner på kommuner, som de sammenlægges med. Her står man altså overfor en aktuel kommunesammenlægningsgevinst, og det bemærkes, at de kommunale investeringer i de sidste par år er steget med 500 mill. kr. årligt mod omkring 250 mill. kr. pr. år i de nærmest foregående år.

Den økonomiske effektivisering som følge af kommunesammenlægningerne kan derfor sandsynligvis allerede på kort sigt begrænse det offentlige forbrug og tilsvarende forøge opsparingen i kommunerne, og det må være væsentligt at være opmærksom herpå, når man diskuterer både aktuelle og langsigtede spørgsmål omkring kommunernes investerings- og lånepolitik. Af den offentlige debat om kommunernes økonomiske politik kan man let få det indtryk, at kommunal lånoptagelse i sig selv er en uøkonomisk handling. De foregående betragtninger har imidlertid gjort det klart, at lånoptagelse ud fra et kommunalt synspunkt er en rimelig og økonomisk

fornuftig disposition til tidsmæssig udjævning af skatte- og afgiftssatser.

Det har imidlertid vakt stor opmærksomhed, at kommunerne fra 1966/67 til 1967/68 forøgede nettolånoptagningen fra ca. 1000 mill. kr. til ca. 1500 mill. kr. Denne lånoptagelse kan imidlertid i det væsentlige forklares ved en stigning i kommunernes udlæg for staten til boligsikringsydelse og sociale pensioner på ialt ca. 350 mill. kr. samt stigende kurstab på grund af overgang til lån med længere løbetid, herunder realkreditlån.

Stigningen i kommunernes optagelse af realkreditlån hænger utvivlsomt sammen med faldet i den effektive rente af lange lån i løbet af 1968 og lempelsen af realkreditrationeringen. Kommunerne har siden 1964 under et højt renteniveau været interesseret i korte lån, som søgtes konverteret til lange lån under den gunstige renteutvikling i 1968 og begyndelsen af 1969, og her er forklaringen på den stærke forøgelse af kommunal lånoptagning hos realkreditinstitutterne i 1968 og i begyndelsen af 1969.

Meget taler således for, at man her står overfor et overgangsproblem, og der er næppe tvivl om, at denne stimulans til lånoptagelse, som skyldes renteutviklingen i 1968/69, har sigtet både på den nævnte konvertering og på en forbedring af kommunernes likviditet. Det kan iøvrigt bemærkes, at der i 1968/69 skete en stigning på 26-27 % i de personlige skatteindtægter i kommunerne, medens stigningen i de 2 foregående år var 18-19 %. Den kommunale skatteudskrivning fastsættes nemlig forud for finansåret, og finanssituationen var på det tidspunkt præget af forholdsvis høj rente og obligationsrationering, der førte til en udvidelse af den kommunale selvfinansiering i 1968/69 med knap 300 mill. kr. (jfr. *Økonomisk årsoversigt 1969*, side 83).

Kommunernes nettolåntagning i 1968/69 skønnes imidlertid på grundlag af Danmarks Statistiks opgørelse over lånetilladelser at være forøget med ca. 2 mia kr i 1968/69. Men hvis man ser bort fra kurstabsforøgelsen ved den nævnte overgang til realkreditlån, er der ikke tale om nogen forhøjelse af nettolåntagningen i forhold til 1968/69³ (denne kurstabsforøgelse for 1968/69 opgøres til mindst 420 mill. kr.).

Ved bedømmelsen af udviklingen af kommunernes nettolåntagning må der imidlertid også tages hensyn til svingninger i kommunernes udlæg for staten til sociale udgifter, boligsikringsydelse, arbejdsformidling o.s.v., hvor statsrefusionernes afregnes med nogen forsinkelse i forhold til kommunernes udgifter. Disse udlæg stiger hvert år som følge af statens forhøjelse af de omhandlede ydelser og har i de senere år forøget det kommunale finansieringsbehov med fra 200 til 350 mill. kr. pr. år. Denne ordning med forsinkede refusionsudbetalinger til kommunerne er iøvrigt en latent risiko for uøkonomisk handlen i folketinget, der kan bevilge en forhøjelse af sociale

3. Ifølge *Statistiske Efterretninger* 1968 nr. 76, 1969 nr. 17, 26 og 47.

ydelse, boligsikringsydelse og arbejdsformidlingsudgifter, uden at det fuldt ud viser sig på statsbudgettet det første år, hvor kommunerne udlægger udgiftsforhøjelsen helt eller delvis.

Også overgangen til kildeskat fra 1. januar 1970 fører til en forhøjelse af kommunernes finansieringsbehov [9], som de ikke selv har haft indflydelse på. Kommunerne (med undtagelse af København og Frederiksberg) har hidtil gennem opkrævning af statsskatter rådet over en likviditetsreserve svingende mellem 1 og 2 mia. kr., som forsvinder med kildeskatteordningen, og det vil givetvis påvirke kommunernes lånoptagelse i 1969/70 og 1970/71.

Det er undertid – selv om man tog hensyn til de ovennævnte forhold – for ensidigt at betragte kommunernes lånoptagelse som en skadelig økonomisk handling. Det kunne derimod være betænkeligt ud fra et nationaløkonomisk synspunkt, hvis den samlede økonomiske politik ikke gav plads til den kommunale investeringsvirksomhed, som fastsættes i samspil mellem staten og kommunerne under den pågældende tilsynsordning, og der synes ikke at være særlig logik i at indføre begrænsninger i kommunernes adgang til at optage lån samtidig med opretholdelse af et tilsynssystem og en speciallovgivning, som i virkeligheden stimulerer til udgifter i kommunerne.

Det ville også være meningsløs at se bort fra de aktuelle økonomiske virkninger af overgangen til et nyt kommunesystem, og på længere sigt vil den ønskelige harmoni mellem statens og kommunernes politik kunne forbedres ved, at man fortsætter ad den vej, man nu er slået ind på ved en forbedring af kommunestrukturen og tilsynssystemet.

Tilsynet med de nye kommuner

I den økonomiske teori opstilles modeller, der beskriver, hvorledes bestemte politiske mål kan realiseres, f.eks. hvilke midler og hvilken organisation, der bedst kan anvendes til at nå givne mål eller i det hele størst mulig velfærd for borgerne. Selv om der endnu er et stykke vej mellem disse teoretisk-økonomiske modeller og den komplicerede virkelighed, giver den teoretiske analyse en nyttig vejledning i grundprincipperne for en mere rationel tilrettelæggelse af den økonomiske politik, derunder mere effektiv samordning af dens forskellige grene [3].

F.eks. lærer den økonomiske velfærdsteori, at bestræbelserne for den optimale kombination af de politiske mål og de anvendte instrumenter og midler ikke altid behøver at forudsætte centralisme. Det kan være berettiget af politiske grunde at decentralisere beslutningerne og planlægningen, hvor det må forventes, at virkningerne udover det specielt berørte område er svage set i forhold til virkningerne inden for området [15, 16].

At en opdeling i administrative afdelinger eller lokale administrationsenheder kan føre til underoptimal adfærd i administrationen beror netop

på, at en administrativ enhed overser konsekvenserne for andre enheder ved brugen af virkemidler, der er under den administrative enheds kontrol, eller at en administrativ enhed vil overse betydningen for dens egen målsætning af virkemidler uden for enhedens kontrol [5, 6]. En administrativ enhed kan udvikle egne mål ud over dem, der kan udledes af den samlede administrative organisations hele politik.

En opdeling af den offentlige administration i lokale eller andre administrative enheder med selvstændige opgaver forudsætter derfor et tilsyn eller en fællesplanlægning, som kan fastsætte visse rammer for de enkelte administrative leds handlinger, således at konflikterne mellem de enkelte enheders og helhedens politik løses på en rimelig måde.

Et tilsynssystem som det nuværende, hvor den centrale styrelse i den enkelte sektor gennem detailregulering søger at sikre gennemførelsen af den enkelte sektors målsætning, kan ikke være egnet til at løse et tilsyns opgaver. Tilsynet bør ifølge de foregående betragtninger opbygges horisontalt som tværgående administrative funktioner, der skaber sig oversigt over den totale virksomhed og den totale målsætning og over samspillet mellem de forskellige administrative led.

F.eks. må der gennem opstilling af planer og indsamling af statistiske oplysninger tilvejebringes et materiale, der kan benyttes til at vurdere virkningerne af de forskellige foranstaltninger, der foreslås gennemført. Her kan der f.eks. være tale om at foretage de såkaldte cost-benefit analyser – projektvurderinger – som grundlag for politikernes prioritering af forskellige offentlige opgaver. Ved den slags analyser, som kun sjældent har været anvendt her i landet, lægges der netop vægt på at se langt frem i tiden og at anlægge en bred synsvinkel, således at der tages hensyn til fremtidige virkninger og til sidevirkninger på andre områder [1, 4, 8, 9, 14, 18]. Inden for samfundspolitik må det være nærliggende på samme måde som inden for tekniske fagområder at finde praktiske veje, der bygger så nært som muligt på de teoretiske modeller af de samfundsmæssige forhold.

Det er iøvrigt vigtigt at være opmærksom på, at konflikterne mellem den enkelte kommunes politik og det større områdes politik selvsagt bliver færre og mindre forstyrrende, når de kommunale enheder bliver større. Den nye kommuneinddeling forbedrer derfor betingelserne for decentralisering og forenkler tilsynsproblemerne. I samme forenkende retning virker en opgaveomlægning, der i højere grad samler beslægtede opgaver under en fælles planlægning, således som det f.eks. foreslås i den ovennævnte betænkning fra socialreformkommissionen. Endelig vil en tilpasning af tilskudssystemet i retning af generelle tilskud på områder, hvor kommunerne selv fastsætter udgifterne, kunne sikre, at grænseomkostningerne ved en kommunal foranstaltning indgår mere korrekt i den politiske vurdering. I den kommunale budgetlægning sammenholdes både de omkostningsmæssige og de indtægts-

mæssige virkninger af de offentlige foranstaltninger, og store kommunale enheder og generelle tilskudsprincipper skaber derfor forudsætninger for en organisationsform, der fører til større økonomisk effektivitet i den offentlige administration.

Man bør formentlig gøre sig klart, at den hidtidige måde at styre lokaladministrationen på, nemlig i form af godkendelse af enkeltsager, ikke slår til i fremtiden. Fortsættes i dette spor, hvad der er nogen fare for, vil meget væsentlige fordele ved en decentralisering forsvinde, fordi centraladministrationen da alligevel vil blive overbeholdt med enkeltsager, så det går ud over de langsigtede overvejelser, og den tværgående specialisering i administrationen. Man må fra ministeriernes side i langt højere grad end hidtil acceptere en selvstændighed inden for den kommunale administration gennem generelle regler, udviklingsundersøgelser, behovsanalyser og planer samt gennem opstilling af økonomiske rammer for kommunernes virksomhed. En sådan ændring i tilsynsvirksomheden med kommunerne rejser imidlertid alvorlige problemer for organisationen i centraladministrationen og i amtskommunerne, som i samarbejde med kommunerne skal tilvejebringe et helt nyt informationsgrundlag for det fremtidige tilsyn med kommunernes politik.

Den korrektion af de lokale ønsker, som foretages gennem et planlægningstilsyn, der lægger vægt på langsigtede og tværgående analyser og vurderinger, vil være mere tilfredsstillende end det nuværende specialreguleringstilsyn, fordi det skitserede nye tilsyn vil have større mulighed for at basere afgørelserne på et undersøgelsesmateriale, der belyser ulemper og fordele ved korrektionerne. Når et sådant undersøgelsesmateriale kommer til verden efter eller bæres oppe af kommunale vurderinger og en engageret kommunalpolitisk debat, vil dispositionsrammerne virke om en positiv retningslinie for kommunerne.

LITTERATUR

- [1] Bent Rold Andersen: *Bedre prioritering i socialpolitikken*, Socialpolitisk Forenings småskrifter, 1969.
- [2] Bent Christensen: Departement og direktorat i dansk centraladministration, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, hæfte 2, 1963.
- [3] S. Danø: Den økonomiske politik teori, mål og midler, i Niels Thygesen og P. Nørregaard Rasmussen (red.): *Udviklingslinier i markøkonomisk teori*, København 1969.
- [4] Robert Dorfman (edt.): *Measuring Benefits of Government Investments*. Washington 1965.
- [5] Kjell Eide: Planlægningens rolle i beslutningsprocessen, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, hæfte 4, 1968.
- [6] O. Ingvartsen: Om betingelserne for decentralisering af administrative og økonomiske opgaver til kommunerne, *Købstadforeningens Tidsskrift*, 15. april 1968.
- [7] Ejler Koch: Kommunalreformen og dens konsekvenser for statsadministrationen, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, hæfte 2, 1966.
- [8] Richard A. Musgrave: Cost-Benefit Analysis and The Theory of Public Finance, *Journal of Economic Literature*, september 1969.

mæssige virkninger af de offentlige foranstaltninger, og store kommunale enheder og generelle tilskudsprincipper skaber derfor forudsætninger for en organisationsform, der fører til større økonomisk effektivitet i den offentlige administration.

Man bør formentlig gøre sig klart, at den hidtidige måde at styre lokaladministrationen på, nemlig i form af godkendelse af enkeltsager, ikke slår til i fremtiden. Fortsættes i dette spor, hvad der er nogen fare for, vil meget væsentlige fordele ved en decentralisering forsvinde, fordi centraladministrationen da alligevel vil blive overbeholdt med enkeltsager, så det går ud over de langsigtede overvejelser, og den tværgående specialisering i administrationen. Man må fra ministeriernes side i langt højere grad end hidtil acceptere en selvstændighed inden for den kommunale administration gennem generelle regler, udviklingsundersøgelser, behovsanalyser og planer samt gennem opstilling af økonomiske rammer for kommunernes virksomhed. En sådan ændring i tilsynsvirksomheden med kommunerne rejser imidlertid alvorlige problemer for organisationen i centraladministrationen og i amtskommunerne, som i samarbejde med kommunerne skal tilvejebringe et helt nyt informationsgrundlag for det fremtidige tilsyn med kommunernes politik.

Den korrektion af de lokale ønsker, som foretages gennem et planlægningstilsyn, der lægger vægt på langsigtede og tværgående analyser og vurderinger, vil være mere tilfredsstillende end det nuværende specialreguleringstilsyn, fordi det skitserede nye tilsyn vil have større mulighed for at basere afgørelserne på et undersøgelsesmateriale, der belyser ulemper og fordele ved korrektionerne. Når et sådant undersøgelsesmateriale kommer til verden efter eller bæres oppe af kommunale vurderinger og en engageret kommunalpolitisk debat, vil dispositionsrammerne virke om en positiv retningslinie for kommunerne.

LITTERATUR

- [1] Bent Rold Andersen: *Bedre prioritering i socialpolitikken*, Socialpolitisk Forenings småskrifter, 1969.
- [2] Bent Christensen: Departement og direktorat i dansk centraladministration, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, hæfte 2, 1963.
- [3] S. Danø: Den økonomiske politik teori, mål og midler, i Niels Thygesen og P. Nørregaard Rasmussen (red.): *Udviklingslinier i markøkonomisk teori*, København 1969.
- [4] Robert Dorfman (edt.): *Measuring Benefits of Government Investments*. Washington 1965.
- [5] Kjell Eide: Planlægningens rolle i beslutningsprocessen, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, hæfte 4, 1968.
- [6] O. Ingvartsen: Om betingelserne for decentralisering af administrative og økonomiske opgaver til kommunerne, *Købstadforeningens Tidsskrift*, 15. april 1968.
- [7] Ejler Koch: Kommunalreformen og dens konsekvenser for statsadministrationen, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, hæfte 2, 1966.
- [8] Richard A. Musgrave: Cost-Benefit Analysis and The Theory of Public Finance, *Journal of Economic Literature*, september 1969.

- [9] Birte Millhøj: Skatteomlægningens betydning for kommunernes likviditet, *Købstadforeningens Tidsskrift*, 1. november 1969.
- [10] A. R. Prest and R. Turvey: Cost-Benefit Analysis: A. Survey, *Economic Journal*, December 1965.
- [11] Dick Ramström: *Administrative processer*, Stockholm 1968.
- [12] G. Refslund Thomsen: Lidt teknik i forbindelse med byrdefordelingsreformen, *Købstadforeningens Tidsskrift*, 1. og 15. juli 1969.
- [13] G. Refslund Thomsen: Svenske overvejelser af opgavefordelingen, *Købstadforeningens Tidsskrift*, 15. oktober 1969.
- [14] Jens Thomsen: Cost-benefit analyse af projektet til city-tunnelbane i København, *Byplan*, nr. 1 1969.
- [15] J. Tinbergen: Eine neue Raumwirtschaftslehre, *Zeitschrift f. die Ges. Staatswiss.*, Oct. 1965.
- [16] F. Zeuthen: *Videnskab og velfærd i økonomisk politik*, København 1965.
- [17] *Danmarks Nationalbanks beretning*, 1968, side 61-63.
- [18] *Betænkning om Hæstholm havn*, betænkning nr. 235, 1959.
- [19] *Beretning om planlægningslovgivningen afgivet af udvalget af 29. oktober 1963*, boligministeriet 1965.
- [20] *Kommuner og kommunistyre*, betænkning nr. 420, 1966.
- [21] *Statens refusioner af kommunernes udgifter*, betænkning nr. 471, 1968.
- [22] *Redegørelse fra udvalget vedrørende obligationsmarkedets forhold*, betænkning nr. 541, 1969.
- [23] *Det sociale trykkesystem*, betænkning nr. 543, 1969.
- [24] *Folketingslidende 1968/69*, sp. 561 ff. (lovforslag om ændring af amtsinddelingen).
- [25] *Kommunalreformens virkninger på kommunernes administration og økonomi*, udgivet af Den danske Købstadforening, 1969.