

Om refusioner eller generelle tilskud til kommunerne

Jørgen R. Lotz

Budgetdepartementet

SUMMARY. Recent Danish legislation has, primarily for conjunctural policy purposes, been designed to replace existing matching grants with general grants to local governments. The effects on allocation and redistribution are discussed: General grants cannot contribute to an efficient allocation. It is demonstrated that they have been introduced in Denmark because a clear concept of the role of the municipalities in the public sector has been lacking. General grants are inefficient in redistribution. It is suggested that the redistributive aims of the change are products of a naive analogy between municipalities and individuals.

1. Det er nu gennemført som et princip, at bidrag fra staten til kommunerne skal have form af generelle tilskud, idet der er gennemført en lov om tilskud efter objektive udgiftskriterier til kommunerne. Foreløbigt træder tilskuddet i stedet for vejrefusionerne, men det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget¹, at det er tanken, at generelle tilskud vil muliggøre yderligere revisioner af bestående specielle refusionsordninger. Refusionsordningerne skulle i løbet af en årrække kunne helt afskaffes.

Det er formålet med denne artikel at søge at afklare, om dette skridt er i overensstemmelse med almindeligt accepterede målsætninger for økonomisk politik. Det vil blive fremhævet, at hvis man med bidragsordningerne ønsker at løse de *allokeringsproblemer*, der opstår i forholdet mellem stat og kommuner, er der meget lidt, der taler for brugen af generelle tilskud. De generelle tilskud er derimod egnede instrumenter for en *udligningspolitik*, som dog ikke kan forenes med de almindeligt anerkendte begreber om vertikal og horisontal *lighed mellem personer*.

1. Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om tilskud til og udligning mellem kommunerne. Folketingsåret 1970/71.

Nyttige kommentarer til tidligere udkast til denne artikel er med tak modtaget af Svend Marker-Larsen og Palle Mikkelsen. Kaare W. Hansen har påpeget flere fejl i manuskriptet. Ansvar for fejl og misforståelser er forfatterens.

Om refusioner eller generelle tilskud til kommunerne

Jørgen R. Lotz

Budgetdepartementet

SUMMARY. Recent Danish legislation has, primarily for conjunctural policy purposes, been designed to replace existing matching grants with general grants to local governments. The effects on allocation and redistribution are discussed: General grants cannot contribute to an efficient allocation. It is demonstrated that they have been introduced in Denmark because a clear concept of the role of the municipalities in the public sector has been lacking. General grants are inefficient in redistribution. It is suggested that the redistributive aims of the change are products of a naive analogy between municipalities and individuals.

1. Det er nu gennemført som et princip, at bidrag fra staten til kommunerne skal have form af generelle tilskud, idet der er gennemført en lov om tilskud efter objektive udgiftskriterier til kommunerne. Foreløbigt træder tilskuddet i stedet for vejrefusionerne, men det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget¹, at det er tanken, at generelle tilskud vil muliggøre yderligere revisioner af bestående specielle refusionsordninger. Refusionsordningerne skulle i løbet af en årrække kunne helt afskaffes.

Det er formålet med denne artikel at søge at afklare, om dette skridt er i overensstemmelse med almindeligt accepterede målsætninger for økonomisk politik. Det vil blive fremhævet, at hvis man med bidragsordningerne ønsker at løse de *allokeringsproblemer*, der opstår i forholdet mellem stat og kommuner, er der meget lidt, der taler for brugen af generelle tilskud. De generelle tilskud er derimod egnede instrumenter for en *udligningspolitik*, som dog ikke kan forenes med de almindeligt anerkendte begreber om vertikal og horisontal *lighed mellem personer*.

1. Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om tilskud til og udligning mellem kommunerne. Folketingsåret 1970/71.

Nyttige kommentarer til tidligere udkast til denne artikel er med tak modtaget af Svend Marker-Larsen og Palle Mikkelsen. Kaare W. Hansen har påpeget flere fejl i manuskriptet. Ansvar for fejl og misforståelser er forfatterens.

De uklarheder, der har præget den danske diskussion om forholdet mellem stat og kommuner, skyldes, at kommunernes rolle i den offentlige sektor ikke er blevet klart defineret. I denne artikel tages der udgangspunkt i den opfattelse, at der er velfærdsgevinster ved decentralisering, og at forskelle mellem kommunernes serviceniveau derfor kan være optimale. På grundlag heraf skal det vises, at den førte politik ikke er i overensstemmelse med sædvanlige målsætninger for lighed og allokering.

2. En gennemgang af argumenterne for overgangen til generelle tilskud viser da også, at de ikke så meget er rettet imod refusioner som de er rettet imod det eksisterende - dårlige - refusionssystem. Overgangen til generelle tilskud er derfor i virkeligheden et substitut for reformer af den lovgivning og styring af den offentlige sektor, som har vist sig at være uheldigt udformede.

Det er kommunernes indlysende interesse at få mest muligt i statstilskud med så få betingelser som muligt. At det er lykkedes kommunerne at opnå generelle tilskud skyldes bl.a. de konjunkturmæssige hensyn. I disse år, hvor væksten i den offentlige sektor - og ikke mindst i kommunernes udgifter - har været en af de væsentligste destabiliserende faktorer, er tanken om et skift fra refusioner til generelle tilskud intuitivt tiltalende. Det synes en nærliggende konklusion, at hvis staten holder op med at betale kommunerne penge for at bruge mere og i stedet kun giver forud fastlagt tilskud, vil kommunernes udgifter vokse mindre. Det uheldige ved denne argumentation er, at den lader udformningen af de spilleregler, der skal bestemme størrelsen og sammensætningen af den offentlige sektor, bestemmes af hensynet til stabiliseringspolitikken. Skridtet er måske symptomatisk for dansk udgiftspolitik i disse år. Direkte og indirekte loft over kommunernes udgifter, anlægsstop, generelle nedskæringer m.v. påvirker det udvalg af goder, som borgeren får sine penge, uden at det kan argumenteres, at hans forbrugsstruktur er ændret og uden at der har været gjort forsøg på at demonstrere en velfærdsgevinst.

3. I det følgende skal kort refereres en forenklet analyse af kommunernes rolle i den finanspolitiske proces (afsnit 4). På grundlag heraf opstilles en model, som både i normativ fortolkning (afsnit 5-9) og positiv fortolkning (afsnit 10-11) viser, at refusioner er den optimale bidragsformel, og at generelle tilskud til kommunerne vil føre til en ringere allokering. Diskussionen konkluderes i afsnit 12. Under bidragsformelens fordelingsvirkning (afsnit 13-17) omhandles udligningsproblematikken, som især er knyttet til forskelle i beskatningsgrundlag. Udligningsmekanismer vises at være u hensigtsmæssige instrumenter til

personlig omfordeling. Artiklen afsluttes med en kort gennemgang (afsnit 18-22) af de argumenter, der har været fremført for at erstatte refusioner med generelle tilskud, som konkluderes i afsnit 20 og 23.

Bidragsformelens allokeringsvirkning

4. Musgrave (1969) har med nogle simple modeller sammenfattet den normative teori om vertikal fiskal harmonisering. Teorien bygger på, at en række kollektive ydelser har en geografisk begrænset rækkevidde. I en verden uden andre lokaliseringfaktorer end de fiskale, vil befolkningen gruppere sig i forskellige samfund alt efter deres preferencestruktur, og således indrette sig geografisk med forskellige udvalg af offentlige ydelser. I en sådan simpel model er der intet behov for samvirke mellem de offentlige sektorer i forskellige samfund.

Behovet for en vertikal fiskal harmonisering opstår, når de offentlige udgifter i ét samfund har eksterne virkninger, så at de medfører fordele eller ulemper for omliggende samfund. Selv under forudsætning af at bøgerne i et samfund er ganske uinteresserede i det velfærd, der kan opnås af borgerne i andre samfund, vil eksternaliteterne betyde, at alle ser egen interesse i et frivilligt samarbejde. Frivilligt samarbejde blandt et stort antal samfund vil nødvendiggøre oprettelsen af en central organisation, hvor den politiske proces, der bestemmer omfanget og sammensætningen af de offentlige ydelser, kan udspilles. Herved opstår behovet for en central myndighed, som har overtaget en del af enkeltstaternes selvbestemmelsesret, hermed kommer modellen til at ligne virkelighedens nation.

I en nation forstærkes den centrale myndighedsmagt af, at borgerne i et del-samfund har en interesse i velfærdet i de andre tilsluttede del-samfund. Det er i denne situation, at tanken om indkomstudligning mellem de enkelte del-samfunds offentlige sektorer opstår. Ligeledes opstår der nu *merit behov*, d.v.s. behov som udledes af den centrale myndigheds forståelse og overblik, og som skulle være bedre end de enkelte kommuners². Et eksempel herpå er det, når staten sætter minimumskrav for uddannelsesstandarder, som ligger højere end, hvad enkelte kommuners borgere finder nødvendigt.

Både i eksternalitets- og i merit-tilfælde vil staten altså ønske at påvirke kommunernes udgiftsbeslutninger. Det skal i det følgende vises, at staten til dette formål bør benytte sig af refusioner snarere end af generelle tilskud, hvilket iøvrigt er i overensstemmelse med Musgrave's egne konklusioner. Som grund-

2. Her følges den fra Musgrave (1959, kap. 1) kendte terminologi.

lag for diskussionen af refusionsprincippet skal der i det følgende foretages en udbygning af en simpel Bowen-model taget fra Wilde (1971).

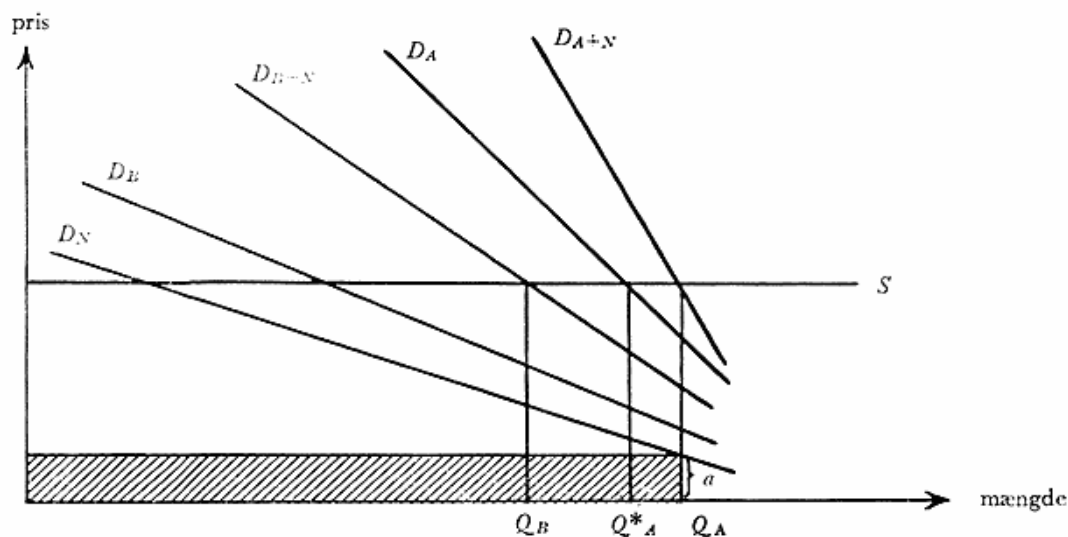


FIG. 1. *Efterspørgsel og udbud for en offentlig ydelse i kommunerne A og B med lineær ekstern efterspørgsel*

5. For at optimere, må der forudsættes en kendt preferencestruktur, og dette nødvendiggør visse forudsætninger om aggregering af individuelle præferencer. Det skal uden videre forudsættes, at den politiske proces i kommunerne er fuldkommen, således at kommunalbestyrelsernes valg reflekterer borgernes præferencer; det er ikke nødvendigt i denne forbindelse at komme nærmere ind på, hvad denne heroiske forudsætning nærmere implicerer. Med en sådan forudsætning kan der opstilles en efterspørgselsfunktion for kommunen A's efterspørgsel efter en given offentlig ydelse, D_A i fig. 1. Tages nu eksternalitetsproblemet i betragtning, ses det, at også borgerne i landets andre kommuner kan have en interesse i, at denne ydelse udbydes i A. Eksternaliteter kan skyldes egen interesse (kriminalprevention indenfor børne- og ungdomsforsorg, indoktrinering af vedtagne normer indenfor folkeskolen, adgang til alle landets egne ved familiebesøg, turisme m.v. på antagelige veje og/eller jernbaner, og, måske vigtigst af alt og af voksende betydning, forurening m.h.t. spildevand og renovation) eller altruisme (alderdoms- og plejehjem, hjemmesygepleje og hjemmehjælp og andre sociale ydelser, sundhedsvæsen o.s.v.); der kan næppe rejses tvivl om, at eksternaliteter eksisterer i betydeligt omfang på en række områder. Den udefra kommende efterspørgsel efter den pågældende offentlige ydelse i kommune A er i figur 1 indtegnet som D_N . Der fremkommer herefter

ved vertikal addition (idet der er tale om offentlige goder med fællesforbrug) en samlet efterspørgselskurve D_{A+N} . Hvor den skærer udbudskurven S (marg. omkostninger forudsat konstante) bestemmes det optimale udbud Q_A af den offentlige ydelse. Af omkostningerne skal det skraverede areal ($Q_A \cdot a$) dækkes udefra, d.v.s. ved bidrag fra staten, som finansierer bidraget ved beskatning af borgerne i de andre kommuner (statslig beskatning af alle kommuner inkl. A kan indføres, uden at det ændrer argumentet). Uden tilskud vil kun Q_A^* udbydes. Det ses, at den optimale situation nås med en refusionsordning, der for forskellige udbud af ydelsen i A giver en refusion svarende til de værdier, der angives ved D_N . Det vil sige, at med den givne form for D_N vil refusionen pr. stk. udgøre et med det samlede udbud i A faldende beløb pr. stk. Herved adskiller den optimale refusionsformel sig fra det traditionelle danske system med faste refusionsprocenter.

I fig. 1 indføres nu en anden kommune B , som har en intern efterspørgsel D_B , som altså er lavere end D_A . En lavere efterspørgsel vil typisk skyldes, at kommunen B 's indbyggere har en lavere gennemsnitsindkomst end borgerne i A , men kan iøvrigt indicere forskelle i præferencer. Omverdenes interesse i kommunens ydelser kan antages at være den samme for A og B , således at D_N er fælles. Den samlede efterspørgsel for kommune B 's udbud er D_{B+N} , og det ses, at det optimale udbud i kommune B er Q_B . Det bør erindres, at både D_A , D_B og D_N i Lindahl-traditionen forudsætter en given indkomstfordeling

6. Selvom det således næppe kan diskuteres at der er eksternaliteter, kan det være svært at afgøre, hvilken form den eksterne efterspørgselskurve vil have. I fig. 2 er illustreret en udefra kommende efterspørgsel, der falder helt væk ved et vist niveau. I kommune A fører dette til det samme udbud som kommunen ville have udbudt uden refusion, mens kommune B på grund af refusionen udbyder mere, end den ville have udbudt uden refusion. Som for alle andre varer er prisen bestemt af den sidste enhed; hvis udbudet når op over Q_{DN} i fig. 2, skal der derfor ifølge refusionssystemet intet bidrag betales, omverdenen har realiseret et *consumers surplus*, som der ikke er nogen grund til, at kommunen skulle have del i. Som en tredje formulering af den udefra kommende efterspørgsel kan det tænkes, at omverdenen er villig til fuld finansiering af et vist udbud. I dette tilfælde vil et bundet bloktilskud af den nødvendige størrelse være den afledte bidragsform. Dette vil antageligt kun gælde helt exceptionelle tilfælde, hvor eksternaliteter er så kraftige i forhold til de lokale fordele (f.eks. invasion af coloradobiller i en grænsekommune), at det kan argumenteres, at opgaven er uegnet til kommunal beslutningstagen.

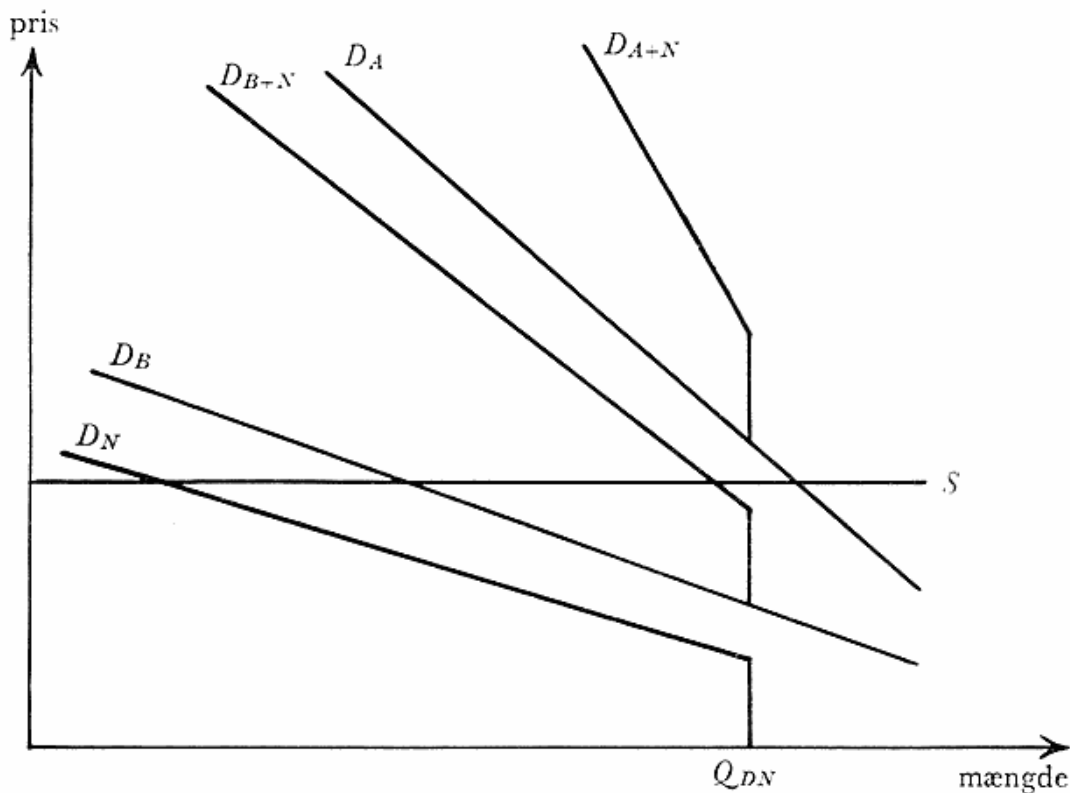


FIG. 2. *Efterspørgsel og udbudet af en offentlig ydelse i kommunerne A og B med bruddet ekstern efterspørgsel*

7. For at kunne anvende modellen i praksis, må den udefra kommende efterspørgsel efter kommunens ydelser nærmere bestemmes. Nogle eksternaliteter er regionale i udstrækning, mens andre eksternaliteter (især altruismebestemte) og merit-behov er nationale. En del af de optimale refusionsordninger bør derfor organiseres regionalt (f.eks. amtsvis), mens andre må opstilles nationalt (af staten). Der er intet til hinder for, at begge instanser giver refusioner til samme formål. Det centrale i opstillingen af en refusionsformel er herefter, at den overordnede myndighed tvinges til at formulere sine præferencer ved en række mængde-pris kombinationer. Dette er en mere nuanceret måde end hidtil, hvor kommunerne kun har fået tilkendegivet én pris (refusionssats) eller én mængde-præference (påbud, standards og normer).

8. Egentlig skulle en refusionsskala efter dette princip opgøres som tilskud pr. udbudt enhed for at svare til D_N , men det er muligt med visse forenklinger at opstille refusionsskalaen som procent-tilskud af kommunens udgifter. Der vil

dog opstå problemer, hvis stykomkostningerne (S) ikke er konstante og ens for alle kommuner. Hvor der er stordriftsfordele vil formelen dække en større del af udgifterne i en stor kommune end i en lille kommune. Hvis der kompenseres herfor, ville der kompenseres for uøkonomiske kommunestørrelser, hvilket i nogle tilfælde kunne bidrage til at bibeholde en uøkonomisk kommunestruktur; antageligt vil en vis kompensation dog nok være rimelig, hvor kommunestrukturen ligger fast. Endvidere vil der være forskel på omkostningerne i forskellige egne af landet, hvilket der også må kompenseres for. En anden slags problemer ved at bygge en skala baseret på udgiftsbeløb består, i at kommunen kan ændre både mængde og kvalitet, og eksternaliteterne er jo målt under forudsætning af en given standard. Man kommer derfor ikke uden om fastlæggelsen af standards.

Formen for en bistandsformel kan, uden de nævnte kompensationer, og idet \bar{U} er en »standard-udgift« som kan fastsættes for hver enkelt kommune efter objektive kriterier og U er kommunens faktiske udgift på ydelsen, være:

Når den faktiske udgift er	0	—	$a_1\bar{U}$	er refusionen	b_1U	kr.
» » » » »	$a_1\bar{U}$	—	$a_2\bar{U}$	» »	b_2U	»
» » » » »	$a_2\bar{U}$	—	$a_3\bar{U}$	» »	b_3U	»
» » » » »	overstiger	$a_n\bar{U}$	» »	0	»	»

hvor ($a_n > a_3 > a_2 > a_1 > 0$) og ($0 < b_3 < b_2 < b_1 < 1$). Når udgifterne (U) kommer over en vis grænse, ($a_n\bar{U}$) vil der overhovedet intet bidrag betales.

Rent faktisk var udligningsfondens skolerefusioner, som ophævedes i 1958, udformet på en måde, der ligger nær denne form, idet tilskuddet pr. barn var graderet således, at det udgjorde et stigende beløb, jo større gennemsnitsudgift kommunen havde pr. barn, men dog udgjorde en faldende andel af gennemsnitsudgiften (jfr. Det økonomiske Sekretariat (1968, p. 86)). Tilskuddet kunne ikke overstige et vist beløb. Der var ikke tale om en egentlig rateskala, idet kommuner med meget store skoleudgifter pr. barn fik det fulde tilskudsbeløb.

9. Den anførte bidragsformel kan sammenlignes med den nu vedtagne formel for tilskud efter objektive kriterier³, som angiver den enkelte kommunes udgiftsbehov som en procent af alle kommuners behov. Den nu gennemførte formel for generelle tilskud udtrykker altså ikke direkte et behov i form af en efterspurgt mængde med given pris. Først når staten har fastlagt et samlet be-

3. Jfr. lovforslaget.

løb, kan forslaget's procentsatser omsættes i bidrag til den enkelte kommune. Et kritisk spørgsmål er, hvordan dette samlede beløb fastlægges, idet dette bliver udtryk for den allokering mellem stat, kommuner og privat anvendelse, der skal fremkomme som resultat af den politiske proces. Det er besluttet, at beløbets størrelse fastsættes af staten for en treårig periode. Allokeringsprocessen kommer altså til at foregå højst centraliseret, især da tilskudsbeløbet tænkes fastsat efter konjunkturpolitiske synspunkter, hvilket synes at være det modsatte af den decentraliserede beslutningsproces, som der angives at være formålet.

10. Den anden grund til at have en vertikal fiskal harmonisering er eksistensen af merit-behov. Der vil f.eks. være kommuner, som, selvom de ville udbyde den mængde folkeskoleundervisning, som summen af egen og udefra kommende efterspørgsler angiver, ikke ville udbyde hvad en progressiv undervisningsminister måtte finde passende. Ministerens ønsker får hermed karakter af merit-behov. Dette kan tilfredsstilles ved anvendelse af et passende refusions-system. Det kan dog også være effektivt at fastlægge strikte normer for en merit-type aktivitet, finansieringen heraf må da bestemmes under hensyn til, hvor meget der anses for internt (lokal finansiering), og hvor meget der er ekstern-merit-behov (finansieres af staten). Finansieringen fra staten kan, når kommunens dispositioner er bundet af påbud, foregå i form af generelle tilskud. Om merit-behov skal tilfredsstilles ved anvendelsen af strikte normer, eller om de pågældende ydelser skal lokkes frem ved passende refusioner, må afhænge af hvad der i det givne tilfælde er den økonomisk mest effektive løsning.

11. Med indførelsen af merit-behov er analysen dog allerede på vej fra den normative til den positive problemstilling. Der er ikke længere tale om optimering, men om at opfylde visse målsætninger med mindst mulig udgift for statskassen. Dette kræver en anden fortolkning af modellen, end hvad der har været givet i det foregående.

At anvise en effektiv løsning på den positivt formulerede problemstilling er at vise, hvordan en given allokering kan opnås på den for staten billigste måde. For at kunne sige noget herom, må kommunernes præferencer være kendt. Kommunalbestyrelsen har normalt valget mellem 1) at lade borgerne få glæde af et bidrag fra staten til privat forbrug (ved at give kommunale skattenedsættelser), 2) at bruge det selv til en kommunalt højt prioriteret offentlig ydelse, eller 3) at anvende det til en af staten foretrukken offentlig ydelse. Valget vil afhænge af kommunens velstand og de relative priser, som antydtes i fig. 3.

mængde for alle
andre anvendelser,
offentlige og private

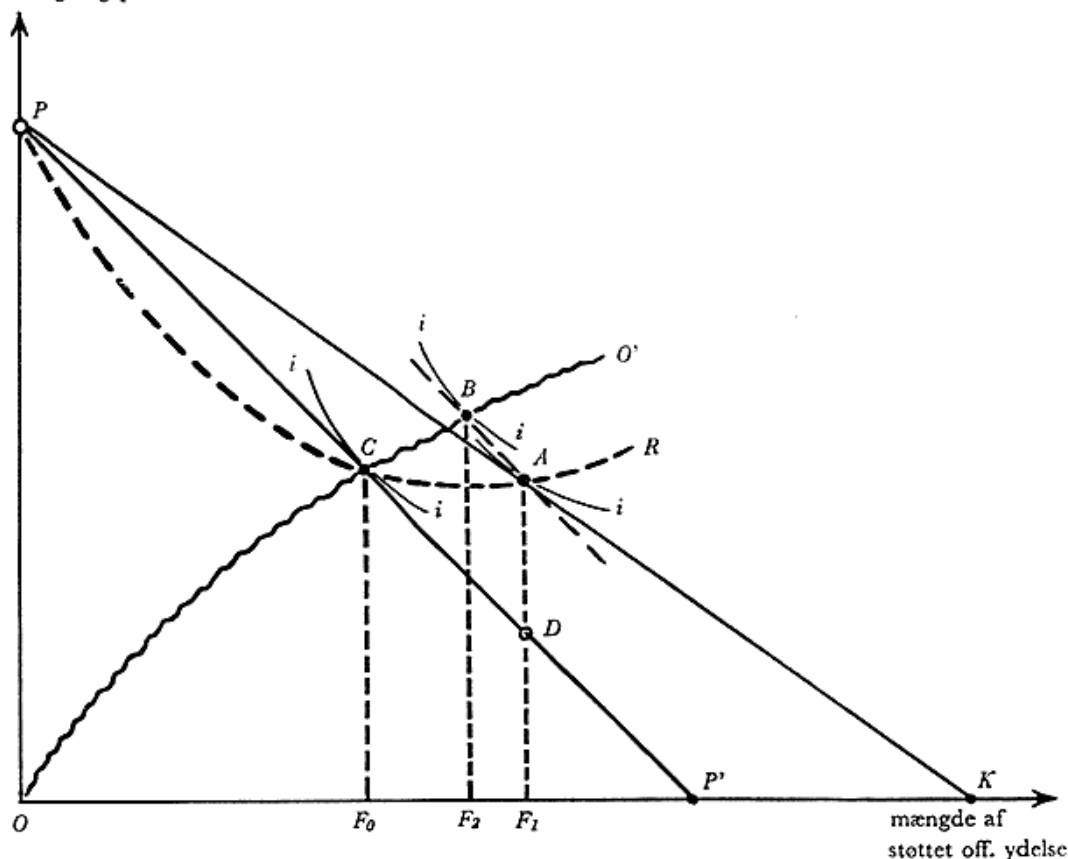


FIG. 3. Kommunens valg mellem forbruget af en offentlig ydelse og alle andre anvendelser, jfr. Wilde (1971)

PP' er kommunens budgetlinie, C er den foretrukne kombination af den støttede offentlige ydelse (F_0) og af andre mulige anvendelser. OO' er ekspansionsvejen for øget indkomst med givne prisrelationer, og PR er ekspansionsvejen for en ændring i prisen på den offentlige ydelse med given indkomst. Med et refusionsystem vil prisen på den offentlige ydelse reduceres, og budgetlinien bliver PK , udbudet af den offentlige ydelse vil bestemmes i A til (F_1). Hvis det samme bidragsbeløb (nemlig DA) anvendes til et ubundet bloktilskud, vil PP' parallelforskydes til linien AB . Kommunen vil her vælge kombinationen B altså F_2 enheder af den offentlige ydelse. Da $F_1 > F_2$ ses det, at der med refusionsbeløbet opnås en stærkere effekt for de samme penge. Hvis staten forfølger et mål, som skal opnås med mindst mulige bidrag til kommunerne, vil staten

foretrække refusionsordninger som det mest effektive middel. Kommunen derimod vil naturligvis foretrække generelle tilskud, som giver den mulighed for at nå en højere lokalt bestemt indifferenskurve med et givet bidragsbeløb. Dette skyldes, at et givet mål bestemt af staten ser bort fra kommunernes egne præferencer. Derfor vil iøvrigt et faldende refusionsbeløb, som udledt af den normative model, have en mindre substitutionsvirkning, og vil derfor være et mindre effektivt middel for staten ud fra en positiv betragtning.

For at udforme et refusionssystem på en effektiv måde, må staten kende kommunernes marginale substitutionsforhold. Der findes efterhånden en del empirisk litteratur om amerikanske staters reaktion på forskellige former for bidrag⁴, men den er mere bemærkelsesværdig for udviklingen af metoder end for opnåelsen af empiriske resultater. Systemet må i praksis baseres på de erfaringer, der umiddelbart kan udledes af tidligere ændringer i refusionssatser.

12. Det må konkluderes, at den bedste institutionelle ramme for at opnå en optimal allokering er refusioner fremfor generelle tilskud. To modifikationer må indføjes:

- Det kunne argumenteres at eksternaliteter og merit-ønsker på nogle områder er så ubestemmelige, at de ikke kan kvantificeres særligt vel. I disse tilfælde kan det argumenteres, at et bloktilskud er lige så optimalt som en refusionsordning, men administrativt mere medgørligt. Der skulle da, bør det understreges, være tale om et bundet bloktilskud, som kun udbetales til brug for den pågældende opgave.

- Det kunne tænkes, at staten opnåede sine mål på områder præget af eksternaliteter og merit-ønsker gennem opstilling af snævre normer og standards. Om man vil vælge denne løsning afhænger af, hvor megen vægt man lægger på decentralisering. Hvis decentraliseret beslutningstagen anses for rimeligt effektiv, kan refusioner let blive mere optimale end et administrativt stift system af direktiver fra staten.

Bidragsformelens fordelingsvirkning

13. Centralt i forholdet mellem stat og kommuner står, hvad der kaldes udligningsmotivet. Dette indebærer ofte, at kommunerne opfattes som enheder, som har krav på en lighed, som ikke nødvendigvis kan udledes af nationens omfordelingspolitiske synspunkter. Det centrale spørgsmål er, om det er acceptabelt, at der forekommer forskelle i omfanget og kvaliteten af de offentlige ydel-

4. Se senest O'Brien (1971).

ser i forskellige kommuner. Det må ligge i det kommunale selvstyres hele begrundelse, at sådanne forskelle er acceptable.

14. Det hævdes dog ofte, at forskelle i kommunernes udbud af ydelser ikke bør skyldes forskelle i skattegrundlag eller objektivt konstaterbare behov. Dette er den rene *kommunale udligning*, for hvilken Musgrave (1961) systematisk har gennemgået en række tilskudsformler. Der synes at være enighed om, at udligning således defineret - uden iøvrigt at spørge hvad dette indebærer - bedst kan gennemføres med generelle tilskud, der både kompenserer for forskelle i skattegrundlaget og forskelle i udgiftsbehovet. Musgrave argumenterer, at et sådant tilskud bør gøres til en funktion af kommunernes *tax effort* (som i denne forbindelse kan måles ved størrelsen af provenuet fra den kommunale beskatning i forhold til det provenu, der kunne opnås med anvendelse af et repræsentativt skattesystem), som det gøres i Sverige. Derved undgås, at »some states are called upon to contribute to the services of others which, while needy, refuse to make an adequate of their own«. Dette argument har ikke haft megen vægt i Danmark, men vil antageligt blive hørt, når tilskud efter objektive udgiftskriterier får et voksende omfang, idet de vil muliggøre en lav tax effort i nogle kommuner. Forslaget om indførelsen af tax effort-kriteriet har været kritiseret for at give tilskyndelse til en overdreven udvidelse af størrelsen af den offentlige sektor.

15. Der er dog tale om to forskellige omfordelingsprincipper - ét der går på kommuner og ét der går på individer - og det er vanskeligt at se begrundelsen for en udligning mellem kommuner, fordi - kort sagt - kommuner ikke er mennesker. Der kunne opnås en mere effektiv omfordeling ved at anvende det der gives i udligningstilskud, direkte til persontilskud til lav-indkomst familier. Dette vil medføre en kraftigere personlig progression i skatte/overførelsessystemet, end der ville kunne opnås med det samme beløb til kommunal udligning. Argumentet for kommunal udligning må derfor være en merit-betragtning gående ud på, at en gruppe mennesker, organiseret i en kommune, som sådanne kan have en ret til tilskud, der ikke begrundes i den enkeltes økonomiske situation, men begrundes i kollektivets økonomiske situation.

16. I stedet for kommunal udligning, er det derfor mere relevant at tage udgangspunkt i den *personlige omfordeling*, der følger af statens bidrag til kommunerne. Buchanan (1950) hævder med rette, at det, der bør udlignes, er forskellen mellem skatter og offentlige ydelser for skatteydere med samme indkomst,

men som bor i forskellige kommuner, en forskel som han benævner *fiscal residuum*. Dette er udtryk for et omfordelingsmål, som også Musgrave (1969) foretrækker, og som er mere i tråd med de almindeligt accepterede horisontale lighedsbegreber, end kommunal udligning er. Buchanan fremhæver, at en omfordeling blandt personer ikke kan ske ved *generelle* tilskud til kommunerne, men må foretages ved hjælp af *personlige* skatter og tilskud, som kan kompensere for kommunale forskelle i fiscal residua. Dette skyldes, at en national omfordelingspolitik, som skal udligne forskelle i individuelle indkomster, medfører, at staten må neutralisere kommunernes omfordelingspolitik.

17. Det vil være klart, at virkningerne af statens kommunale udligningspolitik på den personlige omfordeling vil afhænge af kommunens reaktion på de forskellige former for tilskud. Kommunerne kan reagere dels med den kommunale beskatning og dels med omfanget og sammensætningen af deres udgifter. Hvilken reaktion, der må ventes, vil igen afhænge af den politiske beslutningsproces i kommunen. Den økonomiske teori herom er ikke vel udviklet, men Bradford og Oates (1971) har udviklet et teorem for disse sammenhænge baseret på simple kendte modeller for optimering af udbuddet af offentlige goder. Det må fremhæves, at disse modeller er meget enkle, og at hele problemets behandling i den økonomiske teori endnu er i sin vorden, men det forekommer indlysende, at man ikke kan drage gyldige konklusioner uden en model for kommunens reaktioner på bidrag fra staten. Bradford og Oates finder, at nytten ved et generelt tilskud til en kommune vil fordele sig på kommunens indbyggere proportionalt med deres kommunale skattetilsvær. Da skattesystemet er moderat progressivt, vil fordelene ved et generelt tilskud derfor være højest for de mest velhavende. Hvis det statslige »skatte-mix« kan antages at være nogenlunde af samme progressionsgrad som kommuneskatterne, vil statens udligningspolitik derfor groft sagt have samme virkning på den personlige omfordeling som en proportional forhøjelse af skatterne i rige kommuner og en proportional skatenedsættelse i fattige kommuner. Generelle tilskud indebærer - når alt er sagt og gjort - ingen ændring i skattesystemets progression i den enkelte kommune.

Den danske diskussion om allokeringsvirkningerne

18. Det er altså kun til kommunal udligning, at generelle tilskud kan siges at være et passende instrument. Udligningsprincippet har da også været bærende for den danske beslutning om at skifte fra refusionsystemet til generelle tilskud (jfr. lovforslagets bemærkninger), men som lige så stærke grunde anføres

ønsket om en forenkling af tilskudssystemet og om »bedre harmoni mellem kompetence og økonomisk ansvar«. Gælder det en nærmere forståelse af argumenterne, er Det økonomiske Sekretariat (1968) den eneste kilde, hvilket måske antyder, at problemet ikke har været genstand for en debat, som kunne have afklaret begreberne. Det siges her (s. 43): »Det centrale punkt i kritikken af refusionsordninger er, at delingen mellem den besluttende og den finansierende myndighed rummer en klar risiko for, at de samlede offentlige udgifter bliver større og får en anden sammensætning end ønsket«. Især lægges der i denne forbindelse vægt på, at refusionsordningerne kan være udformet således, at kommunernes udgifter vil stige - eller i hvert fald ikke falde - såfremt den pågældende opgave løses på en billigere og mere effektiv måde end hidtil. Det er dog ganske klart, at dette kun er en kritik af et dårligt udformet refusionssystem, og ikke et argument for generelle tilskud. Som det har været demonstreret i de foregående afsnit, skal et optimalt system give tilskyndelse til merforbrug af visse ydelser, men systemet skal udformes, så at udvidelserne ikke bliver større end ønskeligt. Een af grundene til, at man i den sidste ende er vejet tilbage fra en grundig forbedring af refusionssystemerne, er måske, at det, som det siges s. 44, »er såre vanskeligt at kortlægge nærmere, hvilken standard for de offentlige ydelser lovgivningsmagten har stilet imod, og i hvilken udstrækning det har været tanken, at denne standard skulle nås overalt i landet«. Endvidere har de centrale myndigheders refusioner til kommunerne været præget af manglende koordination for forskellige typer offentlige udgifter med samme målsætning. Løsningen burde dog findes i et bedre refusionssystem, snarere end i at tilpasse det kommunale tilskudssystem til denne tingenes tilstand.

Det fremhæves endvidere, »at det er refusionernes svage punkt, at de må knyttes til de af kommunerne faktisk afholdte udgifter og ikke til det »udgiftsbehov«, der ville være, såfremt en anden standard skulle nås« (s. 44). Dette synes at være udtryk for en antagelse om, at formålet med bistand til kommunerne alene er at opnå en udligning. Endeligt argumenteres det, at der er en så dårlig politisk planlægning af de offentlige udgifter, at refusionssystemer, som er tungt bevægelige i det korte løb, hurtigt kan komme i konflikt med den i øjeblikket prioriterede tænkning. Også dette er et argument imod dårlig planlægning, og kan ikke være et argument imod refusionsordningerne.

19. Betænkningen tager sig ikke for nærmere at diskutere tilskyndelseshensynene i den vertikale fiskale harmonisering. Tværtimod fremhæves, at man kunne forbedre systemet ved at hæve refusionssatserne på områder, hvor kommunernes dispositionsfrihed er ringe, og sænke dem, hvor den er stor. Her implicer-

res, hvad der har været kaldt *neutralitet i forhold til kommunernes dispositioner*, som en målsætning for bistandsformelen. »Neutralitetsprincippet« har vist sig at have betydelig intuitiv appel, men er ganske vildledende. Det negligerer tilskyndelsesmotivet, måske ud fra synspunktet at »der nu er stærkere og mere udbredt forståelse i det kommunale vælgerkorps for betydningen af, at bestemte opgaver tages op« (s. 69). Hertil må bemærkes, at man dog stadig gennem bindinger af kommunernes dispositioner sikrer en række merit-behov's tilfredsstillelse.

Det nævnte neutralitetsprincip går ud på, at der med refusioner skabes en forvridding, idet der overføres knappe midler fra *lokalt* højt prioriterede opgaver til de støttede opgaver. Dette er dog et rent lokalt synspunkt. Et neutralitetsprincip, som bygger på lokale præferencer, ser nødvendigvis bort fra den nationale prioritering. Det er derfor vigtigt at holde fast ved, at da nationen har en interesse i, hvad kommunen gør, har det kun en speciel, lokal mening at opstille et »neutralitetsprincip« for bidrag til kommunerne⁵.

20. Den konklusion, der kan drages heraf, er, at eksternaliteter og merit-ønsker nøje må bestemmes, og at det på grundlag heraf må afgøres, på hvilke områder staten vil opretholde et tilskyndelsesmotiv for kommunerne. Hvor dette synes ønskeligt, bør refusionsordningerne udformes med faldende sats, således at de falder helt væk ved et vist udbud. Hvor kommunens dispositioner er helt bundet af påbud, er der grundlag for bundne bloktilskud, men det kan spørges, om sådanne opgaver retteligt bør være kommunale.

Disse konklusioner vil virke fremmede i dagens diskussion om generelle tilskud. Hvis imidlertid den model for den vertikale fiskale struktur, der er opstillet i afsnit 4, kan accepteres, konklusionen at det ikke er muligt på langt sigt at bruge de forkerte instrumenter. Det må forudses, at hvis de generelle tilskud vokser til at blive en dominerende del af statens bidrag, vil kommunernes udgiftspolitik tage en udvikling, som på kraftigt eksternalitetsprægede områder (f. eks. forurening) og på merit-områder (skolevæsen) vil være uacceptabel for staten, og som vil udløse en tendens til flere påbud og formålsbundne tilskud. Et godt eksempel på de vanskeligheder, der vil opstå, er opførelsen af parkeringspladser ved S-bane stationerne i Københavns omegn, som ikke kan gennemføres baseret på lokal efterspørgsel alene, men hvor en form for refusionsfinansiering fra nabokommunerne synes at være optimal.

5. Begrebet neutralitet optræder retfærdigvis ikke i Det økonomiske Sekretariat (1968), se derimod Byrdefordelingsudvalget (1971).

Den danske diskussion om udligningsvirkninger

21. Om udligningsmålsætningens betydning for valget af bistandsformel siger Det økonomiske Sekretariat (1968), at refusioner har vist sig at være et relativt unuanceret virkemiddel. Dette er utvivlsomt rigtigt, skønt et refusionssystem, som er udformet med henblik på at bidrage til en optimal allokering, vil have indbygget visse udlignende virkninger idet refusionsbeløbene vil være relativt højest til kommuner, hvor indkomsterne, og dermed efterspørgselen, er mindst. Refusionssystemet havde da også en betragtelig udlignende rolle (se herom betænkningens bilag, kap. IV), og argumentet for ikke dengang (1968) at skifte til generelle tilskud var faktisk, at der skulle meget store skattegrundlagstilskud til, for at opnå en tilsvarende udligning.

22. Det synes, at betænkningen eksplicit og - ikke mindst - implicit har meget at sige om kommunal udligning, men når det kommer til en konkret målsætning, anvendes omfordelingen blandt individer. Den udligningsmålsætning, der anføres (s. 106) siger, »at en borger med en bestemt indkomst skal have samme adgang til offentlige ydelser mod betaling af samme skat, uanset hvor i landet han bor«, altså en fiscal residuum målsætning formuleret på personer og ikke på kommuner. Skulle der imidlertid anvendes en fiscal residuum målsætning, måtte det - som Buchanan (jfr. afsnit 16) viser - føre til et system af personlige skatter og overførsler (forskelligt i forskellige kommuner), og ikke til generelle tilskud. Ingen kan nemlig på forhånd sige, hvordan kommunernes fordelingspolitik - målt i forskellen på fiscal residuum for høje og lave indkomster - vil blive, som reaktion på generelle tilskud. Der er da også i den danske betænkning peget på, at der er to udligningsprincipper - ét der går på kommuner, og ét på individer - men konsekvensen, at kun det kommunale kan løses ved generelle tilskud, fremgår ikke.

23. De indvendinger, der kan anføres imod den kommunale udligningspolitik, kan konkluderes som følger: En udligningspolitik, der tilsigter og resulterer i et højere udbud af offentlige ydelser i de dårligst stillede kommuner, skaber en forvridding mellem forbruget af offentlige og private goder og fører til en situation, hvor der vil kunne opnås en velfærdsgevinst ved at skifte til kontante tilskud til de individer, der trænger mest, idet en udligning mellem kommuner må være mindre effektiv end en udligning mellem personer. Det kan ikke forsvares fra lighedspunkter, at en arbejdsmand i Gentofte (jfr. tabel s. 123 i Det

økonomiske Sekretariat (1968)⁶) med en indkomst på 12.000 kr. i 1962-63 skulle betale 3,3 pct. af sin indkomst til en direktør i Stavning med en indkomst på 50.000 kr., blot fordi arbejdsmanden får bedre offentlige ydelser. Han ville måske foretrække at bruge pengene på privat forbrug. Det synes mere rimeligt at lade de store hjælpe de små i samfundet; den kommune, der har mange små, vil også drage fordel heraf.

Litteratur

- BRADFORD, F. B. og W. E. OATES. 1971. The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions. *Quarterly Journal of Economics*. 85:
- BUCHANAN, J. M. 1950. Federalism and fiscal equity. *American Economic Review*. 40: 583-599.
- Byrdefordelingsudvalget, Sekretariatet. 1971. *Tilskud til kommunerne efter objektive udgiftskriterier*. København.
- MUSGRAVE, R. A. 1959. *The theory of public finance*. New York.
- MUSGRAVE, R. A. 1961. Approaches to a fiscal theory of political federalism. I *Public finances: Needs, sources and utilization*, udg. National Bureau of Economic Research, pp. 97-122.
- MUSGRAVE, R. A. 1969. Theories of fiscal federalism. *Public Finance* 24: 521-34.
- O'BRIEN, THOMAS. 1971. Grants-in-Aid. Some further answers. *National Tax Journal* 24: 65-78.
- Det økonomiske Sekretariat. 1968. *Statens refusioner af kommunernes udgifter*. Betænkning nr. 471. København.
- WILDE, JAMES A. 1971. Grants-in-Aid: The analysis of design and response. *National Tax Journal* 24: 143-155.

6. Det er dog et spørgsmål, om tabellen viser hvad den postulerer at vise. Den bygger på ex ante beløb og indebærer således, at refusionsbeløb = kommunal skattebesparelse - statsskatteforhøjelse. Sammenlignes med fordelingen ex post, og antages det, at refusionsbeløbet har medført forøgede kommunale udgifter, vil denne identitet ikke holde. Bortfald af refusionen vil medføre et større fald i kommunale udgifter og dermed en mindre forhøjelse af kommunale skatter end forudsat, hvilket betyder, at tallene for statens udgifter overdrives lidt. Skal herefter fradrages nytten af de bortfaldne udgifter, vil Bradford og Oates argumentet føre til, at statsskattens nedsættelse til dels modvirkes af et med de samlede skatter proportionalt nyttetab. Nettovirkningen heraf kan ikke skønnes uden yderligere forudsætninger.

økonomiske Sekretariat (1968)⁶) med en indkomst på 12.000 kr. i 1962-63 skulle betale 3,3 pct. af sin indkomst til en direktør i Stavning med en indkomst på 50.000 kr., blot fordi arbejdsmanden får bedre offentlige ydelser. Han ville måske foretrække at bruge pengene på privat forbrug. Det synes mere rimeligt at lade de store hjælpe de små i samfundet; den kommune, der har mange små, vil også drage fordel heraf.

Litteratur

- BRADFORD, F. B. og W. E. OATES. 1971. The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions. *Quarterly Journal of Economics*. 85:
- BUCHANAN, J. M. 1950. Federalism and fiscal equity. *American Economic Review*. 40: 583-599.
- Byrdefordelingsudvalget, Sekretariatet. 1971. *Tilskud til kommunerne efter objektive udgiftskriterier*. København.
- MUSGRAVE, R. A. 1959. *The theory of public finance*. New York.
- MUSGRAVE, R. A. 1961. Approaches to a fiscal theory of political federalism. I *Public finances: Needs, sources and utilization*, udg. National Bureau of Economic Research, pp. 97-122.
- MUSGRAVE, R. A. 1969. Theories of fiscal federalism. *Public Finance* 24: 521-34.
- O'BRIEN, THOMAS. 1971. Grants-in-Aid. Some further answers. *National Tax Journal* 24: 65-78.
- Det økonomiske Sekretariat. 1968. *Statens refusioner af kommunernes udgifter*. Betænkning nr. 471. København.
- WILDE, JAMES A. 1971. Grants-in-Aid: The analysis of design and response. *National Tax Journal* 24: 143-155.

6. Det er dog et spørgsmål, om tabellen viser hvad den postulerer at vise. Den bygger på ex ante beløb og indebærer således, at refusionsbeløb = kommunal skattebesparelse - statsskatteforhøjelse. Sammenlignes med fordelingen ex post, og antages det, at refusionsbeløbet har medført forøgede kommunale udgifter, vil denne identitet ikke holde. Bortfald af refusionen vil medføre et større fald i kommunale udgifter og dermed en mindre forhøjelse af kommunale skatter end forudsat, hvilket betyder, at tallene for statens udgifter overdrives lidt. Skal herefter fradrages nytten af de bortfaldne udgifter, vil Bradford og Oates argumentet føre til, at statsskattens nedsættelse til dels modvirkes af et med de samlede skatter proportionalt nyttetab. Nettovirkningen heraf kan ikke skønnes uden yderligere forudsætninger.