

Forholdet mellem stat, amter og kommuner

Palle Mikkelsen

Budgetdepartementet

1. Baggrunden for de følgende betragtninger er det uholdbare i en fortsat ukontrolleret og ikke-planlagt vækst i de offentlige udgifter og i den offentlige sektors ressourceforbrug. Manglende balance i relation til udlandet har ikke virket tilstrækkelig slagkraftigt til at kunne standse denne udvikling. Det ser derimod ud til, at væksten i skattetrykket kan vække til dåd.

PP-I slog alarm over forløbet, som det tegnede sig for de kommende år. PP-II har også givet genlyd på dette punkt og forhåbentlig med mere politisk handling til resultat.

PP-II illustrerer, hvorledes det faktisk vil være muligt gennem blandt andet en mere bevidst styring af den samlede indenlandske efterspørgsel at få genskabt balancen i økonomien, men viser også hvilke store krav dette stiller til den politiske styring. Det offentlige udgiftsområde er i denne sammenhæng særligt centralt på grund af den direkte politiske styring, som de offentlige udgifter definatorisk er undergivet. Problemerne omkring styring af den samlede offentlige aktivitet vil derfor være et centralt emne i de kommende års økonomiske politik. Dette gælder såvel med hensyn til mulighederne for at styre det samlede niveau af offentlig aktivitet, som de enkelte udgiftsområder.

2. Der er grund til indledningsvis at gøre opmærksom på nogle problemer vedrørende den interne styring inden for det offentlige, altså de administrative processer, hvorved beslutninger omsættes til udadrettede offentlige aktiviteter, og specielt den type af styringsproblemer, som gør sig gældende i det offentlige i modsætning til et privat foretagende.

Det offentlige er ikke en enhed, men er et samlebegreb for en lang række af styrende myndigheder på forskellige niveauer, og med forskellige frihedsgrader. Disse er på en gang mere eller mindre uafhængige af hinanden, men det er samtidig karakteristisk, at styringen af den enkelte aktivitet finder sted ved et samspil mellem flere af de styrende myndigheder. Det kommunale selvstyre med kommuner og amtskommuner er i denne sammenhæng den vigtigste del deraf men ikke den eneste, idet der eksisterer en lang række af råd, nævn og selvejende institutioner, som virker i såvel konkurrence til som substitutter til de store myndigheder.

Det er tillige et karakteristisk træk, at en lang række interesseorganisationer deltager direkte i styringen. Det sker gennem medlemsskab af udførende organer eller gennem de aftaler med offentlige myndigheder om lønninger, aftaler om arbejdsvilkår i bred forstand, som organisationerne indgår.

Det offentlige aktiviteter er således summen af mange styrende myndigheders forskellige udfoldelser, hvoraf en del endog virker uden for den direkte politiske beslutningsproces. Det er væsentligt, at graden såvel som arten af decentralisering varierer inden for de forskellige aktivitetsområder, og at der kun på ganske få områder kan tales om en fuldstændig central styring.

3. Det er som nævnt i Erik Ib Schmidts indlæg karakteristisk for dansk lovgivning, at denne er programmatisk. Som oftest har lovgiver nøjedes med at angive nogle vage principper eller retningslinier for indsatsen, som det er op til myndighederne at udfylde og det vil primært sige kommunerne. Årsagen hertil skal vel først og fremmest søges i det forhold, at der herved skabes mulighed for en sådan differentiering af ydelser og tilpasning til lokale forhold, som anses for ønskværdigt og som er det reelle grundlag for et vist lokalt selvstyre. Men det hører med til en forklaring, at det for en lang række offentlige ydelser er sådan, at disse nødvendigvis skal tilpasses individuelt f.eks. en enkelt modtager.

De rammer, der fra centralt hold er sat med hensyn til de decentraliserede organers kompetence er af vidt forskellig karakter. Generaliseret i nogle hovedtyper kan peges på bl.a. fastsættelse af standarder og normer. Dette kan gælde med hensyn til selve ydelsen, byggeri og lokalindretning, personaleforbrug o.lign. En anden udbredt form har været refusionsordninger, hvorved staten har dækket en vis andel af en disponerende myndigheds udgifter og på den måde skabt et incitament til udfoldelse af aktivitet på områder, uden at man fra centralt hold har skullet indskibe sig i nøje tilsyn og kontrol med konkrete tiltag.

4. Stiller man sig det spørgsmål, hvorfor de offentlige udgifter på dette eller hint område er så store og prioriteret som de er, vil det være vanskeligt at give et entydigt svar herpå. Styringen inden for det offentlige følger ikke et bestemt system, men graden af centralisering og den måde hvorpå styringen er delt mellem de enkelte myndigheder varierer fra område til område. Variationerne er talrige og det vil ofte være vanskeligt at konstatere, hvor den afgørende vægt i styringssystemet ligger eller hvem af de styrende myndigheder, der har den egentlige indflydelse på udviklingsforløbet.

Heri ligger også, at de enkelte myndigheder ikke styrer efter den samme kurs på et givet tidspunkt, men vil forsøge hver for sig at anvende de styringsmidler de råder over til at fremme de specielle målsætninger, som de er sat til at varetage.

I relation til den indledningsvist skitserede problematik er det væsentligt, at det offentlige ressourceforbrug ikke i praksis fremkommer som resultatet af en bestemt ønsket udvikling, fastsat af en regering. Der er i virkeligheden tale om en ukontrolleret udvikling, der fremkommer som resultatet af mange autonome myndigheders selvstændige og modgående initiativer. På tilsvarende måde vil den faktiske udvikling fremstå som resultatet af en tilfældig og ukontrolleret prioritering mellem flere formål.

Dette drejer sig ikke alene om forholdet mellem staten og amter og kommuner, men i ligeså høj grad om den decentraliserede kompetence på hvert af disse niveauer, og i tilknytning til hvilken en lang række af udefra kommende påvirkninger, f. eks. gennem interesseorganisationer, i praksis sætter deres præg på det færdige resultat.

5. Betydningen af decentraliseringen og styringssystemet illustreres ved, at summen af kommunalbestyrelsernes beslutninger vedrørende såvel indtægts- som udgiftsiden på de offentlige budgetter er en meget betydelig andel af den samlede offentlige aktivitet. Ca. 350 000 af de ca. 550 000 offentligt beskæftigede er ansat i kommuner og amtskommuner, og af den årlige tilvækst er det omkring 3/4, der finder sted i den kommunale verden. De kommunale budgetter andrager ca. 30 pct. af de samlede offentlige udgifter. De kommunale udgiftsbeslutninger er imidlertid afgørende for en væsentlig større andel af det samlede udgiftsforløb, fordi staten yder refusion på en betragtelig del af udgiftsområderne. For så vidt angår de offentlige investeringer udføres omkring 2/3 af kommunerne.

Analysen i PP-II viser tillige, at det fremdeles vil være på de udgiftsområder, hvor kommuner og amtskommuner har det primære udgiftsansvar, at den største vækst må forventes.

Centrale fagdepartementer får ofte en væsentlig indflydelse på såvel omfanget af de kommunale aktiviteter som prioriteringen mellem disse gennem deres forskellige styringsinstrumenter, som adgangen til at fastsætte standarder og normer, ved indgåelse af overenskomster etc. Dette skærper imidlertid nødvendigheden af i højere grad at få skabt en koordinering af den offentlige politik på udgiftsområderne. Som forholdene er nu, er den offentlige sektors placering og effekt på samfundsøkonomien ikke en central politisk afgørelse, og slet

ikke resultatet af en koordineret indsats. Man kan diskutere den offentlige sektors personaleforbrug, beskæftigelsen hos det offentlige, det offentlige skatter etc., men der svarer ikke hertil i praktisk politik nogen reel styringsmulighed, således som systemet er indrettet i dag.

6. En stor del af den reformvirksomhed, der i disse år er igang inden for den offentlige sektor og på forskellige udgiftsområder, vil forstærke det allerede eksisterende behov for at kunne styre det samlede udgiftsomfang og ressourceforbrug, såfremt de overordnede politiske mål med hensyn til balance skal kunne realiseres.

Ændringerne i den kommunale inddeling, der blev finaliseret i 1970, havde til formål at muliggøre en decentralisering af de offentlige opgaver og funktioner. Dels gennem en større dispositionsfrihed for kommunalbestyrelserne på de hidtidige opgaver, dels gennem udflytning af statslige opgaver til kommunal varetagelse.

Revisionen af opgavefordelingen går på i disse år og omfatter en decentricering af så store statslige opgaver som statshospitalerne, statsgymnasier, revalidering, særforsorg plus en lang række mindre områder, der sammenlagt betyder, at staten stort set ikke vil give sig af med udførende opgaver, som har en nogenlunde rimelig spredning udover landet. Formålet med revisionen er tillige at få rykket sådan rundt på fordelingen, at man i højere grad får opgaver og funktioner, der over for befolkningen eller i henseende til ressourcekrav er nært forbundne, varetaget af den samme ansvarlige myndighed. Man skal således se for sig en betydelig større og ressourcemæssig mere betydningsfuld kommunal sektor i de kommende år.

7. Reformen af byrdefordelingen mellem staten og kommunerne har blandt andre også haft det ovennævnte sigte at gøre kommunerne friere stillede i deres dispositioner, og at komme væk fra forsøgene på statslig prioritering gennem lokkende tilskud. Herudover har dette reformarbejde haft som formål at få gjort kommunerne mere ensartede rent økonomisk, derved at forskellene i skattegrundlag og i udgiftsbehov er søgt reducerede. Endelig kan nævnes, at en meget betydelig administrativ forenkling vil være opnået den dag, det gamle refusionssystem med anvisning, kontrol og revision af de samme midler på ofte tre forskellige administrative niveauer, er forsvundet.

Hovedsigtet at skabe en bedre overensstemmelse mellem kompetence og økonomisk ansvar er søgt tilvejebragt gennem en statslig overtagelse af den fulde udgift på områder, hvor den enkelte kommune i virkeligheden må siges

at handle som statens forlængede arm. Som modstykke hertil er refusionsordningerne blevet afviklet eller satsene reduceret på andre områder, hvor kommunerne har en større indflydelse på omfang og standard. Balancen mellem statslig og kommunal beskatning er blevet bevaret ved at tilbageføre de statslige »besparelser« til kommunerne gennem fire generelle tilskud. Et kommunalt og et amtskommunalt, der tager hensyn til variationer i skattegrundlag og et kommunalt og et amtskommunalt, der tager hensyn til forskelle i udgiftsbehov.

8. Hånd i hånd med refusionsafviklingen og opgaveudflytningerne er der fra kommunal side opstået et betydeligt pres i retning af at få fjernet eller i hvert fald minimaliseret og blødgjort de forskellige standard-norm krav, som de centrale myndigheder har benyttet sig af til forsøg på styring af ydelsesniveau og indsats på de forskellige områder. Der har været iværksat flere udvalgsarbejder med henblik herpå og der er på adskillige områder opnået betydelige resultater. Den senere tids diskussion om overflødig dobbelt-administration udspringer af stort set samme problematik med en lovgivning, der ikke føles tilstrækkelig tilpasset den nye struktur, og indsatsen med henblik på at få reduceret problemer af denne art vil antagelig blive permanent.

9. Der har i mange år været efterlyst planlægning inden for det offentlige. Denne er nu stærkt på vej, idet der forskellige steder i lovgivningen er indføjet bestemmelser om planlægning. Sektorplanlægningen er, hvad angår ide og metode, nogenlunde ensartet opbygget på de områder, hvor kravene nu stilles. Det gælder social- og sundhedssektoren, sygehuse, veje, skolevæsen, miljø og det gælder tværgående vedrørende den fysiske planlægning i henhold til lov om lands- og regionplanlægning.

Amtsrådene skal ved forhandling med de kommunale myndigheder udarbejde en flerårig plan for udbygningen af hver af de nævnte områder. Planerne skal godkendes af vedkommende minister, og revision skal som regel ske med højst 5 års mellemrum. Systemet indebærer desuden som regel årsberetninger om den faktiske udvikling inden for regionen. Samarbejdet mellem amtsråd og kommunalbestyrelser skal gælde såvel udarbejdelsen af retningslinierne for planlægningen som udfærdigelsen af selve planen. Udbygningsplanerne skal angive dels de enkelte institutioners eller foranstaltningers ønskede struktur og kapacitet, samt ved nye institutioner deres omtrentlige placering, dels det herved konstaterede byggebehov. Endvidere er det tanken, at udbygningsplanen for de enkelte amtsråds kredse skal omfatte investeringsplaner, der over en nærmere fastlagt periode viser, hvorledes dette byggebehov i praksis kan imøde-

- f. Der bliver mulighed for central ressourcetestning i og med, at personale behov af forskellig art tidligere kan registreres og give anledning til centrale beslutninger.

Det skal nok vise sig, at der vil opstå ganske betydelige både administrative og politiske problemer i forbindelse med dette system. Der skal blot peges på problemet omkring den centrale godkendelses indhold. Vil det være politisk muligt at lægge ryg til en accept af en stærkt forskelligartet udvikling forskellige steder i landet? Vil man have mod til at udnytte mulighederne for at fjerne vildskud i starten? Vil de utallige konflikter og hensyn rent faktisk blive afklaret på lokalt eller regionalt niveau, eller vil konflikterne blive skubbet opad i systemet således at centrale administrative instanser i realiteten kommer til at klare lokale politiske vanskeligheder? Vil systemet virke som en konstant opdrift i offentlige budgetter gennem en hurtigere og mere systematisk spredningseffekt?

11. Afgørende i denne sammenhæng er det imidlertid, at den politiske og de med praktiske betydning af dette planlægningssystem vil være nøje knyttet til, om det fra starten lykkes at få denne udført inden for sådanne generelt fastlagte økonomiske rammer, at der sikres realisme i indholdet. Det må derfor stærkt understreges, at uden en overordnet koordinerende funktion på central plan, for så vidt angår de økonomiske rammer, vil det ikke være muligt at give den begyndende planlægning et tilpas realistsk indhold. Dette må kræve, der sker en afstemning af de faglige udbygningsplaner med den økonomiske politik vedrørende væksten i de offentlige udgifter. Sektorplanernes forelæggelse for og godkendelse af vedkommende fagministre vil ellers indebære en åbenbar risiko for, at der godkendes udbygningsplaner i de forskellige ministerier, som samlet fører til en vækst i den kommunale sektor, som kommer i modstrid med den generelle økonomiske politik vedrørende væksten i de offentlige udgifter.

12. Den videregående kommunale autonomi og kommunernes større arbejdsfelt i de kommende år vil sammen med sektorplanlægningens styrkelse af enkelte sektorer forstærke behovet for en overordnet styring af væksten i de samlede offentlige ressourceforbrug og dermed væksten i de offentlige indtægt og udgifter. Ressourceforbruget vil i stadig mindre grad kunne styres alene over de statslige aktiviteter.

Initiativerne med henblik på at nå frem til en styring af den samlede kommunale aktivitet er af forholdsvis ny dato. Kommunerne har ganske vist gennemtagne gange i tidens løb været underkastet regulerende indgreb af ad hoc karakter.

kommes. Udbygningsplanernes godkendelse indebærer, at en kommune ikke kan forvente at få godkendt projekter, der ikke er i overensstemmelse med planen.

Lov om lands- og regionsplanlægning bygger på stort set samme procedure med hensyn til udarbejdelse og godkendelse af en regionsplan, men går selv sagt på tværs af de forskellige sektorer.

En regionsplan skal indeholde retningslinier for:

1. fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen, herunder for afgrænsningen af byzonerne,
2. omfanget og beliggenheden af overordnede centre, større trafik anlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner,
3. beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,
4. anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden, og
5. størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål.

Kommunalbestyrelsen er den udførende kraft, men amtsrådet er ansvarlig for sammenfatningen, og skal i denne forbindelse indhente oplysninger om den kommunale sammenfattende byplanlægning og den statslige og kommunale sektorplanlægning.

10. Systemet af sektorplanlægning er endnu i sin vorden, men der tegner sig dog en række interessante træk i relation til styringssystemets hidtidige udseende. Her skal blot peges på nogle enkelte:

- a. Der gennemtvinges en planlægning for en hel sektor, i virkeligheden en slags program, der dermed implicerer en stillingtagen til prioriteringen mellem forskellige substituerede ydelser og behandlingsformer.
- b. Der gennemtvinges en lodret planlægning ned igennem tre administrative niveauer.
- c. Denne bliver total og kommer således til at omfatte såvel driftskonsekvenser, som investeringer og personaleforbrug.
- d. Flerårig planlægning (og budgettering) vil blive udstrakt som et krav til hele den offentlige sektor.
- e. Der etableres et automatisk tilbagemeldingssystem med information om faktisk udvikling og status for alle dele af landet, og dermed mulighed for sammenligning.

rakter som igangsættelsesstop, kvoteringer og lignende arrangementer. Inden for de seneste år er der imidlertid ved lov, men især ved frivillige aftaler med de kommunale organisationer, årligt aftalt forskellige generelle bindinger på kommunernes aktiviteter.

Aftalerne har bestået i regler for maksimalrenten, hvortil kommunerne har haft tilladelse til at optage lån, udelukkelse af visse finansieringskilder, lånerammer for den enkelte kommune og nu et system af selvfinansieringskrav. Alle disse tiltag er foretaget med henblik på at opnå en vis indflydelse på den kommunale investeringsaktivitet. Mere direkte har der siden 1972-73 været fastsat investeringsrammer for de enkelte kommuner og amtskommuner, ligesom et såkaldt skatte loft over den kommunale udskrivning har været taget i anvendelse.

Der har været rejst en del kritik af disse forskellige indgreb og på et ganske rimeligt grundlag. Det er kritisabelt igennem en flerårig periode alene at koncentrere aktivitetsreguleringerne omkring investeringerne. Det er ligeledes kritisabelt og uhensigtsmæssigt ud fra et planlægningshensyn at basere reguleringerne på 1-årige indgreb. Efterhånden som indgrebene er blevet af tilbagevendende karakter, opstår der flere og flere urimeligheder, når grundlaget for reguleringerne er gamle budgetter og regnskaber uden hensyntagen til forskelligartede lokale behov, der tilmed ændrer sig fra år til år.

13. Hensynet til at kunne planlægge og behovet for en permanent overordnet styring af den samlede offentlige aktivitet har ført til diskussionen om et egentligt budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Dette skulle føre til tilvejebringelsen af fælles rammer og faste procedurer for en budgetkoordination, således at væksten i de samlede offentlige udgifter klart blev placeret som et politisk ansvar og de politiske styringsinstrumenter hertil blev udviklet.

I PP-II er dette tema slået an i kapitlet om den offentlige udgiftspolitik. Der peges ikke i PP-II på en enkelt løsning, men derimod på nogle af problemerne i forbindelse med realiseringen af en sådan budgetkoordination og nogle af de muligheder, der ville ligge heri med hensyn til styringen af den offentlige aktivitet. Når dette understreges så kraftigt i PP-II, hænger det naturligvis sammen med de ganske strenge forudsætninger, som man finder, skal opfyldes for at opnå balance i den danske økonomi, og dermed hvor præcis en styring af det offentlige udgiftsomfang, der er nødvendig. Det må være en central politisk funktion at prioritere samfundets ressourcer på baggrund af de antagelige vækstmuligheder.

Der lægges op til en politisk fastsættelse af en ramme for den samlede offent-

lige sektors vækst baseret på målsætninger med hensyn til den generelle økonomiske politik. Herefter må den politiske opgave være at foretage en grovdeling mellem statslige og kommunale aktiviteterets omfang.

En sådan rammefastlæggelse må nødvendigvis gøres flerårig og kunne formentlig mest hensigtsmæssigt indrettes således, at der var afsat en vis reserve til nye initiativer og mere konjunkturbetonede tilpasninger på årsbasis. Det må være givet, at en rammefastlæggelse måtte omfatte alle arter af aktiviteter og dermed hele budgettet, ligesom det formentlig både ville være muligt under dette system og også ønskeligt at få fastlagt visse generelle retningslinier for det offentlige personaleforbrug. Planlægnings- og allokeringshensyn tilsiger dette. I forhold til de gældende forhold må det nødvendigvis kræve en flerårig altomfattende kommunal budgetlægning, hvilket igen fordrer et nyt og moderniseret kommunalt budget- og regnskabssystem til erstatning af de mange forskellige og ret primitive, der i dag er foreskrevet. Dette er imidlertid også på vej fra et udvalg, der beskæftiger sig med det fremtidige kommunale budget- og regnskabssystem.

Det kunne i relation hertil overvejes samtidig med forelæggelsen for folkettingen af finanslovsforslaget for det kommende finansår også at fremlægge en oversigt over de samlede kommunale budgetters udvikling for den tilsvarende periode. Fremlæggelsen af de statslige budgetoverslag og en tilsvarende flerårig kommunal budgettering ville på denne måde kunne skabe grundlag for en parlamentarisk stillingtagen til det samlede offentlige ressourceforbrug.

Det ville i høj grad være ønskeligt, om man ved tilretteæggelsen og opfølgningen af den økonomiske politik blev udstyret med bedre information om udviklingen i specielt den offentlige sektors aktiviteter. Selv om det er fremtidsmusik ville det være naturligt allerede nu at gøre sig klart, hvilke ønsker man hos de forskellige økonomisk-politiske myndigheder havde med hensyn til information om udviklingen. Det ville formentlig være naturligt i løbet af en nærmere fastsat årrække at bevæge sig hen imod en situation, hvor der på kvartalsbasis forelå regnskaber for hele det offentlige udgiftsområde. Den igangværende udvikling hos staten såvel som i kommunerne med overgang til EDB, centrale lønanvisninger, datasystemer vedrørende sygedagpenge, sygesikring, etc. gøre det naturligt at opstille sådanne videregående krav til systemernes indretning, som må siges at være ønskelige ud fra såvel planlægningsmæssige som styringsmæssige hensyn.

14. En rammelægning og styring af den samlede vækst i det offentlige ressourceforbrug vil rejse en selvstændig problematik vedrørende fordelingen mellem

statslige, amtskommunale og kommunale myndigheder. Efter denne grovprioritering er spørgsmålet, hvorledes de samlede kommunale udfoldelsesmuligheder skal fordeles mellem kommunerne indbyrdes. Den praksis, der har været fulgt hidtil for så vidt angår lån og investeringer, kan ikke anvendes år efter år, idet fordelingen stort set har været baseret på tidligere års budgetter eller regnskaber for de enkelte kommuner. Et permanent system må kunne tage hensyn til de forskellige kommuners udviklingsbehov, herunder de eksisterende forskelle i standarder og i omfanget af offentlige serviceydelser imellem kommunerne.

15. Det forekommer nærliggende om disse udbygningsbehov i det lidt længere løb kunne tilgodeses ved, at der blev skabt en sammenhæng mellem de såkaldte sektorplangodkendelser og fastlæggelsen af de enkelte kommuners økonomiske rammer. En mulig vej ville måske være at anvende kendskabet fra udbygningsplanerne og årsberetningerne vedrørende standarden på forskellige serviceområder som grundlag for fastlæggelsen af udfoldelsesmulighederne, men således at det fremdeles stod hver kommune frit, hvorledes den ville disponere inden for den således fastlagte ramme. Dette lader sig af gode grunde ikke praktisere foreløbig.

16. Et så dybtgående samarbejde som det her skitserede må nødvendigvis føre med sig, at kommunernes synspunkter på ny lovgivning, virkningerne i praksis af de gældende love og regler løbende inddrages i såvel det politiske som det administrative arbejde. Nye initiativer i folketinget måtte resultere i de nødvendige rammeudvidelser, og således gennemtvinge en dyberegående konsekvensanalyse for hele den offentlige sektor af disse initiativer, herunder konsekvenserne for udviklingen på tilgrænsende udgiftsområder. På tilsvarende måde kunne den regelmæssige og løbende tilbagemelding til de centrale myndigheder af love og reglers omsætning til praksis give grundlag for en bedre tilpasning.

17. Det udgiftsforløb, der tegner sig for de kommende år, og de balanceproblemer, som den økonomiske politik nødvendigvis skal indrettes på at løse i løbet af en relativ kort årrække, må føre til den konklusion, at dette ikke lader sig gøre med mindre man er villig til på en helt anden måde end tidligere at overveje, hvorledes såvel bestående som påtænkte aktiviteter kan udføres med et reduceret ressourceforbrug til resultat. Systemet må derfor tilpasses denne opgave.

En sådan ændret tankegang og holdning vil kræve *omstillinger i samtlige led* i de komplicerede beslutnings- og styringssystemer, som det offentlige består af.

Det er også af denne grund indlysende, at dette *ikke* lader sig gøre umiddelbart og *én gang for alle*. Der må blive tale om en løbende vurdering af de offentlige aktiviteter, hvor de opnåede resultater eller de tilsigtede landvindinger ustandselig konfronteres med mængden af medgåede ressourcer.

En ændret offentlig udgiftspolitik i denne retning kan ikke begrænses til en vurdering af personaleforbrug, men må også omfatte tekniske og bygningsmæssige standarder og ikke mindst de systemer og organisatoriske rammer, hvori de offentlige serviceydelser frembringes.