

Kommunernes indpasning i samfundsøkonomien

Birte Milhøj

Kommunernes Landsforening

SUMMARY. During recent years the work within the local government sector in Denmark has aimed at the creation of a system which will secure a development of the local government activities, which strictly conforms to the wishes of the citizens and their capacity for paying the expenses, and which at the same time makes it possible for the central government to restrain a development that is undesirable from an economic point of view, without abolishing local self-government. This system implies decentralisation, state grants on the basis of objective criteria, and strengthening of the decisionmaking basis of the local councils.

Det emne, der skal debatteres her i dag, kommunernes indpasning i samfundsøkonomien, har som bekendt været genstand for en voksende interesse i de senere år, og det er et af hovedemnerne for PP II.

Årsagen er naturligvis, at kommunerne står for så stor en del af den offentlige virksomhed. Som det nævnes i PP II, udgør de kommunale driftsbudgetter ca. 1/3 af de samlede offentlige udgifter, de kommunale investeringer ca. 2/3 af de samlede offentlige investeringer, kommunerne beskæftiger 2/3 af det offentlige personale, og væksten i den kommunale virksomhed i de senere år har været stærk.

Alt dette er velkendt, og jeg mener derfor ikke, der er grund for mig til her at fremlægge tal for den udvikling, der har været i den kommunale virksomhed, eller for det stede, vi nu står på. Det er vel også indiskutabelt, at det må forudses, at væksten i de kommunale udgifter vil fortsætte.

Også de prognoser, der udarbejdes på grundlag af de enkelte kommuners individuelle forhold, viser tydeligt, at disse kommuner selv med et uændret serviceniveau vil få stigende omkostninger som følge af befolkningsudviklingen, aldersfordelingen i personalet og det forhold, at så stor en del af de kommunale udgifter er lønninger, der også i de kommende år må formodes at stige stærkere end de andre udgiftsarter.

Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 14. maj 1974

Kommunernes indpasning i samfundsøkonomien

Birte Milhøj

Kommunernes Landsforening

SUMMARY. During recent years the work within the local government sector in Denmark has aimed at the creation of a system which will secure a development of the local government activities, which strictly conforms to the wishes of the citizens and their capacity for paying the expenses, and which at the same time makes it possible for the central government to restrain a development that is undesirable from an economic point of view, without abolishing local self-government. This system implies decentralisation, state grants on the basis of objective criteria, and strengthening of the decisionmaking basis of the local councils.

Det emne, der skal debatteres her i dag, kommunernes indpasning i samfundsøkonomien, har som bekendt været genstand for en voksende interesse i de senere år, og det er et af hovedemnerne for PP II.

Årsagen er naturligvis, at kommunerne står for så stor en del af den offentlige virksomhed. Som det nævnes i PP II, udgør de kommunale driftsbudgetter ca. 1/3 af de samlede offentlige udgifter, de kommunale investeringer ca. 2/3 af de samlede offentlige investeringer, kommunerne beskæftiger 2/3 af det offentlige personale, og væksten i den kommunale virksomhed i de senere år har været stærk.

Alt dette er velkendt, og jeg mener derfor ikke, der er grund for mig til her at fremlægge tal for den udvikling, der har været i den kommunale virksomhed, eller for det stede, vi nu står på. Det er vel også indiskutabelt, at det må forudses, at væksten i de kommunale udgifter vil fortsætte.

Også de prognoser, der udarbejdes på grundlag af de enkelte kommuners individuelle forhold, viser tydeligt, at disse kommuner selv med et uændret serviceniveau vil få stigende omkostninger som følge af befolkningsudviklingen, aldersfordelingen i personalet og det forhold, at så stor en del af de kommunale udgifter er lønninger, der også i de kommende år må formodes at stige stærkere end de andre udgiftsarter.

Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 14. maj 1974

Den store interesse om emnet og den grundige bearbejdning, det har fået i PP II, kan nok gøre det svært for mig at fremdrage noget nyt for så vel informerede tilhørere som her. Jeg har derfor valgt at behandle emnet ud fra en ganske bestemt holdning til de samfundsstrukturelle problemer. Jeg vil tro, at dette kun kan gavne den efterfølgende debat.

Denne holdning er en naturlig følge af det erhvervsvalg, jeg gjorde i sin tid, og af min nuværende ansættelse i Kommunernes Landsforening. Dette være sagt, fordi professor Zeuthen i sin tid lærte os, at det må være et rimeligt krav, at man præciserer sine forudsætninger og fordomme. Efter min mening er denne holdning dog ikke i strid med de ønsker, jeg som økonom kan have til samfundsudviklingen og heller ikke med synspunkter, der kan findes i PP II.

For det første vil jeg mene, at det er økonomisk hensigtsmæssigt og politisk ønskværdigt at foretage en decentralisering af alle opgaver af overvejende lokal betydning. Denne decentralisering skal omfatte såvel beslutningsretten som det økonomiske ansvar.

Efter min mening vil det være fordelagtigt at gå meget langt med denne decentralisering; der vil være store fordele at hente ved en prioritering af opgaverne på lokalt plan i nøje sammenhæng med den lokale befolknings ønsker. Og der vil være meget store fordele ved, at man lokalt kan tilrettelægge administrationen af flere opgaver i sammenhæng.

For at sikre, at denne lokale prioritering af opgaverne ikke bliver skæv, er det nødvendigt, at også det økonomiske ansvar for opgaverne decentraliseres, således at kommunens borgere klart kan se sammenhængen mellem deres ønskers opfyldelse og betalingen derfor.

Når jeg mener det så vigtigt, at der gennemføres en decentralisering af opgaverne og af det økonomiske ansvar, skyldes det nok også for en del, at det har vist sig at være vanskeligt for folketing og centraladministration at se de økonomiske konsekvenser af deres ønsker. Og især at foretage en afvejning af faglige krav på forskellige områder i forhold til hinanden, så de passer til den økonomiske realitet.

Dertil kommer, at det har vist sig at være væsentlig lettere for kommunalbestyrelserne end for folketinget at sikre, at der bliver kontinuitet i udviklingen. Kontinuitet er nødvendig, hvis man vil planlægge udviklingen og styre den. Man kan i almindelighed i kommunalbestyrelserne nå frem til en bred enighed om sagerne og holde denne enighed fast også i nytilkommende kommunalbestyrelser efter et valg.

Som et eksempel på, hvor svært det har været for staten at tilrettelægge en fornuftig udviklingslinie, kan nævnes skattesystemet, og det er også et eksempel

på, at folketinget har meget svært ved at beherske sine krav til det realistiske i administrativ henseende. Det viser samtidig, hvor fjernt det ligger for statsadministrationen og folketinget at vurdere sammenhængende administrative og økonomiske systemer under ét, f.eks. skatteopkrævningen og de sociale ydelser.

Det er strukturen i folketingsarbejdet og i centraladministrationen, der gør det næsten umuligt at se sammenhængen i tingene. Man ser på dem enkeltvis. De hører jo også under hver sit folketingsudvalg, sin minister, sit departement.

På det lokale plan i kommunerne, hvor opgaverne skal løses, er det derimod mere naturligt at se sammenhængen både, når administrationen skal tilrettelægges, og når udgifterne skal prioriteres.

Det kan derfor ikke undre, at der, da man gennemførte kommunalreformen og drøftede den opgave- og byrdefordelingsreform, der skulle gennemføres i løbet af 1970'erne, var en bred enighed om, at man skulle tilstræbe en kraftig decentralisering.

Det næste moment, som jeg mener er vigtigt at fremdrage, er, at man så vidt muligt bør afsætte en vis tilpasningstid til ændrede forhold. Efter min mening har udviklingen i de senere år vist dette forholds betydning.

Der er utvivlsomt en stor tilpasningsevne i kommunerne. Selv synes jeg, at det er fast utroligt, hvor store omvæltninger, kommunestyret har været i stand til at fordøje inden for få år, tænk blot på de krav, som de mange kommunesammenlægninger i 1970 stillede til den kommunale administration samtidig med, at man gennemførte kildeskattesystemet, og på de ustandselige ændringer af skattesystemet, overtagelsen af sygesikringen og meget mere, som er sket i de få år siden 1970. Alligevel må det ikke glemmes, at personaleomlægninger og omlægninger af kommunernes administration og udgiftsstruktur nødvendigvis må tage en vis tid.

Hvis man f.eks., som der har været forslag om i vinter, foretager en brat omlægning af alle procentrefusioner til generelle tilskud, så vil det være umuligt for kommunerne i samme takt at ændre deres udgiftsstruktur. Ændringerne i statstilskuddene må derfor modsvares af ændringer i skatteudskrivningen.

Nu kunne man jo i og for sig vente, at netop en altomfattende ophævelse af procentrefusionerne ville ramme alle kommuner nogenlunde ligeligt, idet nogle kommuner har haft særlig fordel af lærerlønsrefusionen, andre af de sociale refusioner m.v.

De af indenrigsministeriets foretagne beregninger viser imidlertid, at der

for mange kommuner vil være tale om kraftige forskydninger i tilskuddene, ofte i forskellig retning for nabokommuner.

En sådan udvikling er klart uøkonomisk. Det må jo ikke glemmes, at det i almindelighed vil være lettere for de kommuner, der får større tilskud efter refusionsomlægningen, at udvide deres forbrug, end for de andre kommuner at indskrænke deres forbrug fra det ene år til det andet.

Resultatet af den bratte omlægning af hele refusionssystemet kan derfor meget vel blive, at man havner på et højere beskatningsniveau end ved en gradvis overgang, og at man heller ikke i det længere løb får den tilpasning til det nye refusionssystem, som man ønskede, og som var det stærkeste motiv til, at man overhovedet gennemførte det.

Som et andet eksempel på, at det er vigtigt, at man regner med en rimelig tilpasningstid, kan jeg nævne det planlægningssystem, man er gået i gang med at opbygge for den kommunale sektor. På dette område vil man let kunne stille større krav end planlægningspersonalet og de politiske instanser er i stand til at honorere og derved skabe en sådan uvilje, at det bliver unødigt vanskeligt at få systemet gennemført og anvendt.

For det tredje vil jeg omtale min frygt for, at man – i anledning af, hvad man da må håbe er ekstraordinære vanskeligheder for landets økonomi – nu er blevet bange for at føre den løsning igennem, som man for få år siden var enige om ville være den bedste i det lange løb, og at man skal gribe til så drastiske indgreb som følge af den anspændte situation, at reformarbejdet slås helt i stykker.

Det synes, som om de seneste års økonomiske vanskeligheder har styrket den blandt økonomer ikke ukendte tanke om, at vi i et lille land som vores må kunne gennemføre en central detaljeret styring af hele den offentlige sektor på grundlag af et planlægningssystem med detaljerede planer for de enkelte virksomhedsområder.

Således synes det at være konklusionen i PP II, at der bør etableres en permanent overordnet styring af udviklingen i kommunerne gennem en central fastsættelse af rammer for deres virksomhed på grundlag af en af staten koordineret planlægning.

Det kunne tænkes udbygget med et finansieringssystem med store generelle statstilskud til kommunerne efter, hvad man centralt mener, den enkelte kommune kan have brug for ud fra sit skattegrundlag, befolkningens alderssammensætning m.v.

Der har også været forelagt forslag i folketinget om at tage skridtet fuldt ud og gennemføre en kommunal enhedsskat, som jo føles mere naturlig nu,

da man har fået kildeskat, der opkræves centralt. Det er vel uundgåeligt, at de samfundsøkonomiske vanskeligheder, vi står midt i, kan føre til, at sådanne tanker får større tilslutning, fordi man derigennem nøje vil kunne afgrænse det kommunale ressourceforbrug.

Som jeg allerede har omtalt, er der imidlertid så store fordele i det lange løb ved en decentralisering af beslutningsretten og det økonomiske ansvar, at dette må være et mål, man ikke må tabe af syne under tryk af de øjeblikkelige økonomiske vanskeligheder. Der er næppe heller grund til at tro, at en kraftig central styring af den offentlige virksomhed nu skulle dække befolkningens synspunkter. Jeg tror ikke, den ønsker beslutningsretten ført så langt væk, og jeg mener, at det i det lange løb må give betydelige politiske vanskeligheder, hvis man indretter et system, hvorefter spørgsmål af særlig lokal interesse reelt skal afgøres af statsadministrationen i København.

Jeg skal måske tilføje, at et system, der fjerner det økonomiske ansvar fra kommunerne, vil medføre, at en borgmesters og et kommunestyres dygtighed vil vise sig ved, hvor meget staten kan presses til at yde. Det vil meget hurtigt kunne udvikle sig til, at en kommunes borgere på alle områder forventer at få den kommunale service i den højeste standard, som kendes i landet.

Jeg vil også erindre om, at central styring af en virksomhed som den kommunale gennem fastlagte maksimumsrammer næsten uundgåeligt fører til, at maksimumsrammerne også bliver minimumsrammer, og at alle muligheder for ved dispensation at få udvidet rammerne må forfølges til det yderste. Man ved jo ikke, hvilke muligheder der kan være næste år. Det er derfor efter min mening en alvorlig fejltænkning at tro, at den kommunale virksomhed i mere end nogle få år gennem en central styring kan holdes på et lavere niveau end ved en decentralisering af opgaverne og det økonomiske ansvar.

Opgaven må for mig at se være at indrette et system, der i det lange løb er politisk og økonomisk hensigtsmæssigt, og som samtidig giver mulighed for at lægge bånd på en samfundsøkonomisk uønsket udvikling i den samlede kommunale økonomi uden at ophæve det kommunale selvstyre.

Dette er naturligvis en vanskelig opgave. Som det vil fremgå af det følgende mener jeg dog, at vi allerede er på vej til at løse den; det kræver imidlertid, at man ikke taber målet af syne, men fortsætter med at gennemføre de reformer, man allerede er begyndt på.

Disse reformer fører frem til et system, der bliver beskrevet i et debatoplæg, som Kommunernes Landsforening udsender om få dage til brug for sit delegeretmøde i næste måned. Der gives heri en redegørelse for udviklingen i statens, amtskommunernes og kommunernes virksomhed og en forklaring på hoved-

tendenserne heri, og efter en omtale af de offentliges styringsmidler beskrives et system med følgende indhold:

1. En klar opgavedeling mellem stat, amtskommuner og kommuner.
2. En blødgøring af de normer og standarder, der af centrale myndigheder er fastlagt for den kommunale virksomhed.
3. En omlægning af statstilskudssystemet til generelle tilskud på områder med væsentlig kommunal dispositionsfrihed og en enkel og økonomisk hensigtsmæssig udformning af det resterende refusionssystem.
4. En forbedring af budgetterings- og planlægningsgrundlaget gennem en kommunal regnskabsreform og gennem en omlægning af det kommunale budget- og regnskabsår til kalenderåret.
5. En udbygning af den flerårige planlægning i kommunerne og amtskommunerne og af styringen af planernes gennemførelse.
6. En forbedring af folketingets, amtskommunernes og kommunernes beslutningsgrundlag f.eks. gennem cost-benefit analyser og udarbejdelse af alternative forslag.
7. En forbedring af statistikproduktionen og informationssystemet såvel inden for den enkelte som mellem de forskellige offentlige myndigheder.

Som jeg nævnte beskrives dette system i et debatoplæg, som Kommunernes Landsforening udsender til sit delegeretmøde i juni. Det kan derfor være på sin plads, at jeg gør opmærksom på, at mine vurderinger her står for min egen regning.

(ad 1.) Det første led i systemet, *en klar opgavedeling mellem stat, amtskommuner og kommuner*, var et af hovedmotiverne til de mange kommunesammenlægninger i 1970, idet de nye større kommuner nu er i stand til at bære et egentligt administrationsapparat til løsning af de lokale opgaver. Det har været det erklærede mål for overvejelserne om opgaveomlægningen at decentralisere ud til det yderste led, der er i stand til at bære opgaven, og så vidt muligt samtidig at samle beslægtede virksomhedsområder hos samme myndighed. Ved en sådan klar opgavedeling mellem de forskellige myndigheder foretages der umiddelbart en væsentlig forenkling af administrationen, fordi behovet for godkendelser og tilsyn fra andre højere instanser falder væk, og ved at samle beslægtede virksomhedsområder hos samme myndighed får man den bedste mulighed for en rationel tilrettelæggelse af virksomheden.

Det kan oplyses, at der allerede er gennemført en sådan klar opgavede-

ling mellem staten, amtskommunerne og kommunerne på vejområdet. Inden for skoleområdet og det sociale område er opgaveomlægningen i gang, og i løbet af få år vil hele sygehusvæsenet være samlet hos amtskommunerne.

(*ad 2.*) Den nye kommunestruktur, decentraliseringen af opgaverne og af det økonomiske ansvar for deres løsning er baggrunden for, at man nu har kunnet tage kraftigt fat på en blødgøring af det stive system med *normer og standarder* for den kommunale virksomhed, der er fastsat af centrale myndigheder.

Dette system er meget omfattende. Det har været brugt, når folketinget ønskede nye opgaver taget op eller ønskede en højnelse af standarden inden for f.eks. forsorgen, skolevæsenet eller sundhedsvæsenet. Det har også været et hovedmiddel til at sikre borgerne en ensartet offentlig service på områder, hvor dette føles som et naturligt krav.

De fleste kommunale virksomhedsområder er derved blevet reguleret helt ned i detaljerne af centraladministrationen. Da ministeriernes personale jo er engagerede fagfolk, og det er under pres af interesseorganisationerne, er niveauet for normerne og standarderne uundgåeligt blevet lagt på et forholdsvis højt niveau.

I praksis har det vist sig ofte at føre til investeringer og driftsforhold, der ikke er hensigtsmæssige eller rationelle ud fra lokale synspunkter. Man ville helt enkelt være i stand til at yde befolkningen en tilfredsstillende service på en anden og billigere måde.

Det har også vist sig, at normer og standarder, der engang er indarbejdede, næsten ikke har været til at ændre, selv om forholdene nu gjorde det rimeligt. Arbejdet med gennemgang af hele dette standard- og normsystem blev påbegyndt for halvandet år siden og har allerede resulteret i en betydelig nedskæring af de centralt fastsatte krav til institutionsbyggeriet på det sociale område, og i det fremsatte forslag til ny bibliotekslov fjernes de hidtil fastsatte normer for bogbestandens størrelse, åbningstidernes placering og meget andet, der hidtil har været gældende på biblioteksområdet.

Der er dog langt igen, inden det stive system er brudt op, og arbejdet med gennemgangen af de mange normer og standarder vil nu blive fortsat i et formaliseret samarbejde mellem regeringen og de kommunale organisationer.

Kommunerne venter, at de i takt med opgaveomlægningen og omlægningen af byrdefordelingen inden for undervisningsområdet, fritidsundervisningen, det sociale område o.s.v. vil få væsentlig større mulighed for selv at bestemme, hvordan opgaverne skal løses.

Jeg vil også mene, det var hensigtsmæssigt, om kommunerne i større omfang fik mulighed for selv at afgøre, om de vil kræve en afgift for en serviceydelse eller ej.

(ad 3.) Hånd i hånd med opgaveomlægningen og en udvidelse af kommunernes kompetence følger en *omlægning af statstilskudssystemet* hen imod generelle tilskud.

I modsætning til procentrefusionerne er generelle tilskud upåvirkede af kommunernes dispositioner, således at kommunerne fuldt ud må bære de økonomiske konsekvenser af deres beslutninger. Administrerer de billigt, får de selv fordelene derved, og vil de udvide deres virksomheder, må de selv bære den fulde udgift. Tilskudssystemet vil således ikke virke forvridende på kommunernes prioritering af de forskellige opgaver.

Generelle tilskud bør derfor foretrakkes frem for procenttilskud på områder, hvor kommunerne har en betydelig dispositionsfrihed, med mindre staten ønsker at tilskynde kommunerne til at udvide aktiviteten, og procenttilskud bør beholdes på områder, hvor der findes faste regler for omfanget og kvaliteten af de kommunale ydelser, og hvor man ønsker at motivere kommunerne til en større udfoldelse, end deres egne snævre interesser tilsiger.

Som et eksempel på et område, hvor direkte statstilskud kunne være velmotiverede, skal jeg nævne forureningsbekæmpelsen. Her er tale om en ny opgave, der bliver pålagt kommunerne, og som man fra statens side lægger vægt på bliver fremmet. Og der er tale om et område, hvor en kommunal beslutning eller laden stå til kan have virkning langt uden for kommunegrænsen. En statsrefusionsordning vil derfor være et middel til at føre den nye lovgivning igennem i det ønskede tempo.

Også på det sociale bistandsområde er det efter min mening betænkeligt at gennemføre en fuldstændig overgang til generelle tilskud. Ønsket om en ensartet standard i de sociale ydelser over hele landet taler for bibeholdelse af et vist direkte tilskud, ligesom det forhold, at en særlig restriktiv socialpolitik i en kommune kan give merudgifter for staten og for andre kommuner, der kan få større tilflytning af socialt trængende foruden ekstraudgifter til ungdomsforanstaltninger og andet.

Desuden er der store forskelle imellem behovene for visse sociale ydelser i de enkelte kommuner, forskelle der ikke kan opfanges af et generelt tilskudssystem. Jeg tænker her på de særlige ydelser, som følger med de større byers særlige sociale problemer.

Endelig kan der være grund til inden for det sociale område specielt at

nævne, at der i vinter har været fremsat tanker om, at udgifterne til invalidepension og anden førtidspension efterhånden skulle dækkes af kommunerne, idet staten kun fortsat ville dække udgifterne til allerede tildelte pensioner.

Efter min mening er dette et klart eksempel på et område, hvor det må være betænkeligt at nedsætte de direkte statstilskud væsentligt. Efter nogle år vil det her dreje sig om så store beløb, at det vil kræve en betydelig offervilje af en kommune at bygge boliger for pensionister, hvis dette medfører, at kommunen selv skal betale pensionerne eller en væsentlig del deraf.

Forslaget om at lade kommunerne betale til nye førtidspensionister er blevet begrundet med, at kommunerne skal dække en del af revalideringsudgifterne, og at de derved ellers ville kunne føle sig tilskyndet til at spare på revalideringen og i stedet overvælte udgifterne på statskassen i form af pension.

Dette er efter min mening en svag begrundelse, idet det må være klart, at en kommune også økonomisk på få år har mere glæde af en mand i arbejde, end af en mand, der er pensionist, uanset om staten betaler pensionen fuldt ud. Endelig må det da også anføres, at invalidepensioner ikke tildeles af kommunerne, og at de heller ikke efter den fremtidige ordning vil få nogen særlig indflydelse derpå.

Heller ikke på boligsikringsområdet mener jeg, at procenttilskuddet kan afskaffes. Allerede med den nuværende refusionsordning er boligsikringen en stor byrde for visse kommuner, og denne byrde er meget ujævnt fordelt over landet.

På de områder, hvor man således ikke bør lade procentrefusionerne afløse fuldt ud af generelle tilskud, må man sørge for, at refusionssystemet udformes hensigtsmæssigt i såvel økonomisk som administrativ henseende.

Refusionsordningerne har hidtil bestået af faste refusionsprocenter, der er uafhængige af aktivitetens omfang. Der ligger heri en generel tendens til en meget høj aktivitet i de velstillede kommuner, der har råd til at betale deres egen andel af udgifterne. Statsrefusionen til sådanne kommuner bliver derfor uforholdsmæssig stor. Denne ulempe kunne imidlertid undgås, hvis man satte maksimumsgrænser for den aktivitetsudfoldelse, som giver ret til refusion.

En hensigtsmæssig udformning af de direkte refusioner må indebære, at der fastsættes ensartede refusionssatser på ydelsesområder, der kan erstatte eller supplere hinanden.

Hvor sådanne ydelsesområder ikke kan samles hos én myndighed, må refusionsordningerne tilrettelægges således, at de forskellige myndigheder ikke har mulighed for at skubbe udgifter over til andre og derved opnå en besparelse. Her kan man enten lade de forskellige offentlige myndigheder dække

samme andel af udgifterne, uanset hvem der afholder dem, eller man kan opstille kriterier for, hvem der skal afholde udgifterne, som ikke kan påvirkes, og derved fjerne muligheden for, at en offentlig instans kan skubbe udgifter over på andre. Reglerne for tildeling af invalidepension er et eksempel herpå. Gennem et sådant system kan man hindre en forvridning af prioriteringen af opgaverne.

Efter min mening bør de direkte procentrefusioner således ikke afskaffes på områder, hvor kommunerne ikke selv kan disponere frit, eller hvor deres dispositioner har virkning ud over deres egen interesseskæring, eller hvor der fra statens side er et ønske om at motivere dem til en øget aktivitet. Tilbage står dog stadig, at det vil være økonomisk hensigtsmæssigt at afløse en stor del af procentrefusionerne med generelle tilskud.

Der har da også fra alle sider i diskussionen om opgave- og byrdefordelingen efter kommunesammenlægningerne været givet principiel tilslutning til tanken om at lade procentrefusionerne afløse af generelle tilskud, og man er allerede kommet et vist stykke vej hermed.

Med byrdefordelingens første etape fra 1970 nedsatte man sygehustilskuddet, vejrefusionen og lærerlønsrefusionen, og en række smårefusioner blev helt ophævet. Til gengæld overtog staten den mellemkommunale refusion, og der indførtes et skattegrundlagstilskud til amtskommunerne og et tilskud efter areal pr. indbygger til kommunerne.

Året efter blev areal/indbyggertilskuddet ophævet, og der blev indført en kommunal udligningsordning, hvorefter kommuner med et beskatningsgrundlag over gennemsnittet yder bidrag til kommuner, hvis beskatningsgrundlag ligger under gennemsnittet, et bidrag, der suppleres med et tilskud fra statskassen.

Allerede fra 1. april 1972 indtrådte den næste ændring i byrdefordelingen, idet vejrefusionen blev helt ophævet, og der blev indført et tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommunerne. I forbindelse med dagpengereformen i 1973 blev såvel statens tilskud til den kommunale udligning som tilskuddet efter objektive udgiftsbehovskriterier forhøjet.

Ved alle disse omlægninger af refusionssystemet har det været et anerkendt princip, at opgaveomlægninger og byrdefordelingsomlægninger skulle være afbalancerede i forhold til statskassen. Staten skulle således ikke kunne skubbe udgifter over på kommunerne ved refusionsomlægningerne.

Det system med generelle tilskud, man nu har, omhandler fire tilskudsformer.

Til amtskommunerne er der et skattegrundlagstilskud, der nu tilfalder

alle amtskommunerne, medens København og Frederiksberg, der jo også har sekundærkommunale opgaver, har for højt skattegrundlag hertil. Ved en lovændring sidste år blev der desuden fastsat regler for et tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommunerne. Der bliver dog endnu ikke ydet udgiftstilskud til amtskommunerne. Ved lovgivningen har man blot ønsket at have systemet parat til at modtage yderligere refusionsomlægninger.

Til kommunerne omfatter det generelle tilskudssystem som nævnt dels et statstilskud til den mellemkommunale udligningsordning, dels et tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier. Det er ideen i dette tilskud, at det skal fordeles efter kriterier for kommunernes udgiftsbehov, som den enkelte kommune ingen indflydelse har på.

Man har derfor filosoferet sig frem til, at kommunernes udgiftsbehov afhænger af deres folketal, af hvor mange småbørn, skolebørn og ældre, der er i kommunen, hvor mange kilometer offentlig vej, kommunen har, og hvor stort et areal, den dækker.

Derefter har man set på udgifterne for alle kommunerne under ét og sagt, at behovet for udgifter til skolevæsen nok varierer på samme måde mellem kommunerne som antallet af børn i skolepligtig alder, at behovet for omsorgsudgifter varierer på samme måde som antallet af ældre, behovet for vejudgifter som antallet af kilometer vej og kommunens areal o.s.v.

Det er klart, at en sådan fordeling er vanskelig for en del af udgifterne; det er ikke til at sige, hvorledes administrationsudgifterne fordeles sig, eller boligsikringsudgifterne, og man har derfor henført de fleste af disse tvivlstilfælde til kriteriet folketal.

Når man har gennemført denne fordeling af kommunernes samlede udgifter på de enkelte kriterier, har man beregnet, at ca. 40 pct. af udgifterne varierer på samme måde som folketallet, 5 pct. som antallet af 0-6 årige o.s.v. 40 pct. af tilskuddet bliver derfor fordelt på kommunerne efter de enkelte kommuners andel af landets folketal, 5 pct. efter deres andel af 0-6 årige o.s.v.

Når jeg har brugt tid på at beskrive, hvorledes tilskudsfordelingen foretages, er det for at gøre det klart, at det har afgørende indflydelse, hvilken vægt der tillægges de forskellige kriterier, og at det afhænger af, hvilke udgifter man henfører til disse kriterier.

Der vil næppe nogensinde være muligt at fremskaffe et tilstrækkeligt dokumenteret grundlag for, at en bestemt anvendelse af kriterier og deres sammenvejning er den rigtige. Det må derfor erkendes, at fordelingen af tilskuddet efter objektive kriterier til syvende og sidst for en stor del beror på, hvilket ud-

ligningsniveau man vil tilstræbe, og hvilke kommunetypers interesser man særlig vil imødekomme. Dette må derfor være en politisk beslutning, der tages i folketinget.

I år udgør statens generelle tilskud til kommuner og amtskommuner ialt 1,3 mia kr. I folketinget ligger imidlertid forslag om allerede fra 1. april 1975 at foretage yderligere refusionsomlægninger, hvorved dette beløb vil stige til 7,5 mia kr. De generelle tilskud ville derved svare til $1/3$ af kommunernes og amtskommunernes skatteindtægter.

Det drejer sig om det sociale bistandsområde, hvor der dog foreslås bevaret 50 pct.'s direkte refusion, og om en total ophævelse af refusionerne på undervisningsområdet, til biblioteker, sygehuse m.m. og sygesikring.

Der er som nævnt foretaget beregninger over de økonomiske virkninger for de enkelte kommuner og amtskommuner af en sådan omlægning af refusionsordningerne. Man er her gået ud fra, at tilskuddet vil blive fastsat ud fra det hidtidige system og med de hidtil anvendte kriterier.

Det er dog et spørgsmål, hvor meget sådanne beregninger kan vise om, hvordan refusionsomlægningen vil virke i fremtiden. Det må jo formodes, at omlægningen vil få en vis indflydelse på kommunernes aktivitet sådan at forstå, at kommuner, der hidtil har haft dårligt råd, vil kunne udvide aktiviteten, og kommuner, der har kunnet og villet bære deres andel af udgifterne til et højt serviceniveau, vil nedsætte dette.

Da det jo drejer sig om generelle tilskud er der her tale om kommunernes aktivitet i al almindelighed, ikke blot på de områder, hvor tilskuddene fjernes, selv om dette i sig selv fører til, at udgifterne på dette område nu vejer forholdsvis tungere på kommunens budget. Refusionsomlægningen giver således nok anledning til en omprioritering af opgaverne. Dette var jo da også et hovedformål dermed.

Denne effekt, som refusionsomlægningen formentlig får på kommunernes udgiftsniveau, har man ikke kunnet tage hensyn til ved de foretagne beregninger. For nogle kommuner er de ændringer i tilskuddene, som er beregnet, dog for store til, at de kan bortforklares på denne måde.

Som jeg nævnte i indledningen, mener jeg, at det kan være afgørende for, hvilket aktivitetsniveau man ender på, om man giver kommunerne tid til at tilpasse udgiftsstrukturen gradvis til ændrede tilskudsforhold. Ved en brat omlægning af hele refusionsområdet vil der være en risiko for, at kommuner, der får et forøget tilskud, inden for samme tidsrum vil kunne udvide deres aktivitet mere, end de øvrige kommuner kan nedsætte deres. Resultatet heraf kan meget vel blive en større samlet kommunal beskatning.

Ved at gå frem i et mere roligt tempo vil man tillige få tid til at tilrettelægge en bedre fordeling af de generelle tilskud mellem kommunerne.

Ideen bag disse tilskud er utvivlsomt rigtig, men i praksis er det meget vanskeligt at foretage en rimelig fordeling af dem, og kravene herom vil naturligvis vokse stærkt i takt med det samlede tilskuds størrelse. Der forestår derfor her et omfattende undersøgelsesarbejde. Interessen for tilskuddenes ud-ligningsvirkning har desuden medført en kraftig diskussion af, om man overhovedet kan tage skattegrundlaget, som vi kender det, som et rimeligt udtryk for befolkningens økonomiske bæreevne, når man sammenligner de forskellige dele af landet, eller om man kan gå ud fra, at kommunernes udgiftsbehov pr. barn er det samme overalt i landet. Der henvises til, at pris- og lønniveauet så langt fra er ens i alle kommuner og skatteligningen måske heller ikke.

(*ad 4.*) Det næste punkt i systemet var en forbedring af budgetterings- og planlægningsgrundlaget gennem en *kommunal regnskabsform* og gennem *en om-lægning af det kommunale budget- og regnskabsår til kalenderåret*.

Kommunernes budget, der er étårigt og kun omfatter driftsudgifterne, opstilles i former, der er foreskrevet af indenrigsministeriet. Det er stærkt forældet. Det er oprindelig udarbejdet således, at man i en rolig tid uden store nye opgaver for kommunerne kunne kontrollere, at der blev udskrevet tilstrækkelige skatter til, at kommunens formue ikke blev forringet.

De mange forskellige refusionssystemer, interne posteringer m.m. har gjort systemet temmelig indviklet og uforståeligt for de besluttende myndigheder.

Hovedparten af kommunerne udarbejder da også forskellige supplerende oversigter og et- eller flerårige anlægsoverslag.

Behovet for et nyt autoriseret system førte til, at indenrigsministeriet for nogle år siden nedsatte et regnskabsudvalg, der nu snart afgiver betænkning med forslag til et moderne system, der kan bruges som styringsinstrument i en så stor og differentieret virksomhed som en kommune.

Det vil formentlig derefter blive krævet af kommunerne og amtskommunerne, at de udarbejder overslag over såvel drifts- som kapitaludgifter for flere år, svarende til statens budgetpraksis. Formen vil blive et totalbudget opstillet efter et bruttoprincip, d.v.s. at man umiddelbart kan se f.eks. en kommunes fulde udgifter til driften og anlægsvirksomheden på det sociale område konto for konto, medens statsrefusionen kan ses af andre konti.

En af ulemperne ved den nuværende hovedopstilling er netop, at den kun omfattede nettoudgifterne, idet statsrefusionerne og andre indtægter er trukket

fra, så kommunalbestyrelserne ikke får et tilstrækkeligt overblik over virksomhedens reelle omfang eller ressourceforbruget.

Det er naturligvis tanken, at der i det væsentlige skal benyttes samme kontonumre af alle kommuner og amtskommuner, så systemet er velegnet til statistikproduktion og til edb-behandling. Arbejdet med tilrettelæggelsen af edb-behandlingen er allerede i gang.

Udvalget skal tillige behandle kommunernes ønske om at få kalenderåret som budget- og regnskabsår. Som det er nu, skal det nye års budget, der jo skal gælde fra 1. april, af hensyn til kildeskatten vedtages inden 1. oktober et halvt år før. På det tidspunkt, hvor budgetarbejdet udføres rundt om i kommunernes forskellige afdelinger, kender man derfor ikke det foregående års regnskabsresultater. Dette giver en stor usikkerhed i budgetarbejdet, der ville kunne fjernes, hvis regnskabsåret blev fremrykket de 3 måneder til kalenderåret. Så ville budgetåret også helt falde sammen med det kildeskatteår, hvor der gennem skatteudskrivningen skaffes midler til dækning af de budgetterede udgifter.

Når det ikke allerede er gennemført, skyldes det, at det vil give vanskeligheder for mellemregningerne mellem staten og kommunerne i hvert fald ved overgangen. Ændringen af kommunernes budgetår er derfor blevet kædet sammen med det åbne spørgsmål, om staten af hensyn til EF-samarbejdet også vil omlægge sit finansår.

(ad 5.) Som det femte punkt i systemet blev nævnt en udbygning af den *flerårige planlægning* i kommunerne og amtskommunerne og af *styringen af planernes gennemførelse*.

Der bliver i disse år bl.a. gennem lovgivningen opbygget et sammenhængende planlægningssystem for udbygningen af den kommunale og amtskommunale virksomhed. F.eks. er der på det sociale område, for skolevæsenet og i miljølovgivningen fastsat bestemmelser om udbygningsplanlægning.

Denne planlægning skulle gerne vise behovsudviklingen i de kommende år, det serviceniveau det offentlige kan og vil søge at gennemføre på området og de økonomiske og ressourcemæssige konsekvenser heraf.

Efter de nye love skal kommunernes planer koordineres af amtsrådene, og amtskommunernes egne planer skal indgå i denne koordinering. Derved vil man lokalt og for landet som helhed søge at få et overblik over den samlede planlagte udvikling i de offentlige ydelser og de ressourcer, denne vil kræve. Man vil således bedre kunne vurdere realismen i de forskellige instansers planlægning og den af dem ønskede tidsfølge i udbygningen.

Som styrelsesinstrument er en flerårig planlægning af virksomheden helt uundværlig i en kommune af blot nogen størrelse.

Uden en ret langsigtet planlægning kan der ikke foretages en rigtig prioritering af de aktuelle opgaver, der jo får konsekvenser mange år frem. Planerne kan dog naturligvis ikke lægges fast; de må år efter år ændres i overensstemmelse med ændringerne i forholdene og befolkningens præferencer ved prioriteringen af opgaverne.

Det er derfor vigtigt, at man ikke bliver alt for begejstret for tanken om, hvad et fast sammenhængende planlægningssystem kan give af viden om fremtiden og af mulighed for at styre udviklingen fra centralt hold. Man må ikke låse planerne fast. Man må heller ikke presse planer ned over kommunerne ovenfra.

Der må stræbes efter den størst mulige decentralisering af beslutningerne og give plads for en smidig tilpasning til ændrede forhold. Det må være de kommuner, der skal udføre opgaverne, som tilvejebringer den grundlæggende planlægning, og de må kunne have afgørende indflydelse på i hvilket tempo, planerne skal gennemføres.

(ad 6.) Hele dette system er jo ikke meget værd, hvis beslutningerne om de enkelte opgaver og deres løsning tages på et løst grundlag. Der må derfor lægges megen vægt på at *forbedre det grundlag*, som amtskommuner og kommuner – og folketinget – får forelagt, inden der tages beslutninger om kommunale opgaver. På dette felt må der kunne nås meget videre.

Det er vel en selvfølge, at en beslutnings økonomiske og ressourcemæssige konsekvenser bør være klarlagt, inden beslutningen tages. Dette bliver ganske særligt påkrævet ved lovgivningsarbejdet efter omlægningen af tilskudssystemet, idet det gamle refusionssystem jo havde den fordel, at staten selv måtte bære en del af de udgifter, der fulgte med nye kommunale opgaver eller forhøjelse af det serviceniveau, der blev krævet af kommunerne.

Det må også anføres, at kommunalbestyrelserne i mange sager burde have forelagt egentlige cost-benefit analyser, der også omfatter virkningerne uden for kommunen selv og dens eget interesseområde. Det er også alt for sjældent, at der udarbejdes alternative løsninger, før der træffes et valg.

(ad 7.) For at systemet skal kunne fungere, må der ske en fortsat *forbedring af statistikproduktionen og af informationssystemet* såvel inden for den enkelte kommune som mellem de forskellige offentlige myndigheder og ud til offentligheden. Dette er nødvendigt af hensyn til planlægningsarbejdet; det er også

påkrævet for, at man kan følge udviklingen, når dette hidtidige faste system med normer og standarder bliver indskrænket. Det nye regnskabssystem vil her være en stor hjælp.

For at sikre det maksimale udbytte af statistikproduktionen – og spare på de ressourcer, den kræver – må der ske en vis samordning heraf. Det kan her oplyses, at Danmarks Statistik efter ønske fra kommunerne arbejder på at få oprettet et kommuneregister, eller et kommuneregistersystem, der kan stå til rådighed for alle offentlige myndigheder med oplysninger om kommunale forhold, kommunernes regnskaber m.v.

De mange mennesker, der skal sørge for, at hele det system, jeg her har skitseret, skal kunne gennemføres, må naturligvis vejledes. Der foregår derfor en omfattende uddannelse og efteruddannelse af det kommunale personale på den kommunale Højskole i Grenå, på forvaltningshøjskolen og på kurser rundt i landet, og der udsendes oplysningsmateriale af de kommunale organisationer. Også kommunalbestyrelsesmedlemmerne er hyppige gæster på højskolen.

Lad mig konkludere, at det samlede system må kunne blive et godt redskab for en realistisk planlægning af kommunernes udvikling, der er nøje afpasset med borgernes ønsker og deres betalingsevne. Det vil naturligvis tage år, før systemet kan siges at være virkelig gennemført, men dets værdi vil stige undervejs, medens det indarbejdes. Allerede nu høstes jo de første frugter af anstrelserne.

For staten vil systemet give en viden om den kommunale sektor, som hidtil har været hårdt savnet.

Ved tilrettelæggelsen af regeringens økonomiske politik vil man naturligvis have stor gavn af de bedre og hurtigere informationer om kommunernes resourceforbrug m.m.

Dertil kommer, at statens budgetteringsgrundlag vil blive væsentligt forbedret ved, at procentrefusioner bliver afløst af generelle tilskud. I modsætning til procentrefusionerne er de generelle tilskud jo uafhængige af kommunernes dispositioner, og de kan derfor beregnes nøjagtigt.

Det må også anføres, at de flerårige kommunale totalbudgetter, der opstilles efter en ensartet kontoplan for alle kommuner og amtskommuner, vil være af meget stor værdi for staten, hvis der er behov for at fastlægge rammer for kommunernes virksomhed.

Regnskabsreformen vil formentlig medføre, at der tillige bliver gennemført en kontoopdeling efter udgiftsarter, således at man kan opgøre f.eks. kom-

munernes egne personaleudgifter eller deres materialeindkøb på grundlag af kommunernes budgetter og regnskaber. Man vil således endog være i stand til at tilpasse eventuelle begrænsninger af kommunernes aktivitet ret nøje efter, hvilket mål man ønsker at nå.

Det er vel også åbenbart, at de store generelle tilskud, der ydes efter objektive kriterier for kommunernes skatteevne og deres udgiftsbehov, vil kunne forhøjes eller nedsættes alt efter, hvordan man ønsker at påvirke kommunernes økonomi, selv om det må være meget betænkeligt at fravige det hidtidige princip om, at der ikke må ske forskydninger i balancen i byrdefordelingen mellem staten og kommunerne. Også her vil det være muligt mere direkte at lade indgrebene ramme visse kommunegrupper mere end andre, idet man kan ændre fordelingsreglerne, de anvendte kriterier og den måde, de bliver sammenvejet på. Man kan naturligvis også gennem fastsættelsen af fordelingsreglerne træffe en politisk beslutning om at give bestemte egne af landet en økonomisk indsprøjtning.

Som jeg tidligere har sagt, vil jeg dog finde det yderst uhensigtsmæssigt, om man udnyttede denne lette adgang til central styring af den kommunale virksomhed. En rammefastsættelse vil på få år forvandle selve reguleringsgrundlaget, de kommunale budgetter, fra at være realistiske planer til at være redskaber for kommunalbestyrelsernes årlige stræben efter at få tildelt størst muligt råderum.

Uden indgreb vil budgetterne utvivlsomt – alene på grund af den lokale befolknings krav derom – blive udarbejdet med sparsommelighed og med en udvikling i den kommunale virksomhed, der på rimelig måde svarer til befolkningsudviklingen. Med den viden, det nye system vil give politikerne, vil der næppe være afgørende divergenser mellem kommunalbestyrelsernes og regeringens syn på hvilket niveau, der må holdes i den offentlige virksomhed.

Det må dog noteres som en fordel, at de bedre budget- og regnskabsmetoder og de hurtigere og sikrere informationer iøvrigt om den kommunale virksomhed vil gøre det muligt at foretage eventuelle konjunkturpolitiske indgreb på en mindre tilfældig måde, end det hidtil er sket.

Det må også nævnes, at systemet uden vanskelighed kan udbygges med krav til kommunernes selvfinansiering af anlægsudgifter, altså en begrænsning af kommunernes låntagning. Dette krav vil kunne varieres efter, hvad der måtte findes påkrævet i den aktuelle situation.

Man kunne vel også tænke sig, at kravet om selvfinansiering blev ført videre frem til et krav om opsamling af midler ud over, hvad der er strengt nødvendigt til dækning af årets udgifter, f.eks. til en skatteudligningsfond for

hver kommune, hvis midler kun måtte anvendes efter en individuel eller generel tilladelse fra regeringen. Et sådant krav vil i sig selv virke dæmpende på den kommunale aktivitet, fordi man vil søge at formindske den ekstra skatteudskrivning.

Ved at stille krav om midlernes binding i nationalbanken kunne man opnå en almindelig efterspørgseldæmpende effekt.

Man kunne også tænke sig, at det – stadig i en overophedet økonomisk situation – blev pålagt kommunerne at binde et beløb svarende til en eller anden procent af f.eks. den budgetterende udvidelse af investeringsvirksomheden i forhold til sidste år. Eller i stedet for en bindingsordning, at kommunerne skulle betale en statsafgift af udvidelsen.

Begrundelsen herfor kunne være, at kommunen ikke måtte træffe beslutning om en udvidelse af virksomheden uden at påtage sig det økonomiske ansvar for, at der derved opstår en øget efterspørgsel i samfundet i en situation, hvor dette er uønsket. En sådan ordning ville neutralisere denne efterspørgselsvirkning samtidig med, at man undgik at angribe det kommunale selvstyre, den lokale beslutningsret. En påkrævet investeringsudvidelse ville kunne gennemføres, hvis kommunen var villig til at betale den fulde samfundspris derfor.

Selv om det kunne hævdes, at kommunerne i al almindelighed – og altså ikke blot i særligt kritiske år – på denne eller andre måder burde bidrage til opfyldelse af de finanspolitiske mål, så vil jeg nu mene, at det vil være meget risikabelt at åbne op for, at statens finanser kan lettes gennem en forøgelse af kommunernes byrder.

De statslige skatter og afgifter er bedre egnede i finanspolitikken end kommuneskatten, og det må være statens opgave at bringe balance i landets økonomi. Jeg vil tro, at det system for den kommunale virksomhed, der er under opbygning, og som her er skitseret, vil hjælpe med dertil.