

Kommunernes rolle i den offentlige sektor: Teori og empiri

Lektor **Finn Bruun**, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Ligesom i Danmark er kommunernes betydning for den offentlige sektors økonomi og serviceniveau blevet diskuteret i stadigt stigende grad i en række andre vestlige lande. Det gennemgående synspunkt i europæiske regeringskredse synes at være, at kommunernes økonomi af finanspolitiske grunde skal integreres tættere i en sammenhængende offentlig økonomi. Både den nærmere udformning af løsningsforslagene og den faktiske førte politik har imidlertid varieret betydeligt og har indbefattet såvel bløde henstillinger som bindende forskrifter (Page and Goldsmith, 1987). Allerede fordi de nationale udgangspunkter er forskellige, er disse forskelle på styringsbestræbelserne ikke overraskende. Målt ved andelen af det offentliges udgifter og personaleforbrug er de nordiske kommuner således betydningsfulde, mens de sydeuropæiske kommuner kun spiller en mindre rolle. Spørgsmålet er, om sådanne forskelle kan forklares på en så entydig måde, at de kan bidrage til en forståelse af de formulerede styringsbestræbelser.

I det følgende drøftes fire forskellige indfaldsvinkler, der har været og fortsat er væsentlige tilgange til forståelsen af kommunernes rolle. Først skitseres en legal-konstitutionel synsvinkel; herefter opridses en økonomisk velstandsforklaring; for det tredje drøftes en organisatorisk-administrativ forklaring;

en fjerde tilgangsvinkel præsenteres med en politologisk tilgang, der tager udgangspunkt i magtforholdene i det politiske system. Dispositionen er anlagt ud fra en kronologisk synsvinkel. Det bærende synspunkt er, at kommunernes rolle i de vestlige samfund bedst kan forstås i lyset af den overordnede sociale og økonomiske politik, som føres i forskellige lande.

2. Legal-konstitutionel teori

En rendyrket og strikt juridisk forklaring på kommunernes rolle, som den er defineret her, tager udgangspunkt i de grundlæggende konstitutionelle forskelle mellem forskellige lande. Jo større formel uafhængighed de har i forhold til staten, desto større antages rollen at være (jfr. Page, 1991). En normalt udtalt, men forudsat tese synes at have været, at autonome kommuner både kunne og ville ekspandere.

I en teknisk, operationel forstand bindes påstanden op på en juridisk sondring mellem lande, der har valgt et »ultra vires system« i modsætning til et »universalistisk system«. Forskellen består i, at kommunerne i de universalistiske lande kan gøre, hvad der ikke er forbudt, mens de i ultra vires-lande kun kan gøre, hvad der udtrykkeligt er tilladt. Kategoriseringen og tankegangen er oprindeligt fostret af jurister, der fokuserede på de formelle, nationale variationer mellem England

og de kontinentaleuropæiske lande, der i modsætning til England alle opererer med universalitetsprincippet. Også i de skandinaviske lande slog tanken igennem. Den indflydelsesrige svenske jurist Nils Herlitz propagerede således for relevansen af dette synspunkt (Herlitz, 1969). I mange henseender søgte Herlitz at illustrere sin tankegang rent empirisk. Han var dog bundet både af sin fagdisciplinære tilgangsvinkel og af de verifikationsmuligheder, som gav sig, da han skrev.

Tabel 1. Kommunestørrelse relateret til den samlede offentlige sektor. Procent.

	Andel af udgifter	Andel af personale
Danmark	46	70
Norge	38	64
Sverige	41	54
Finland	43	–
Tyskland	18	15
Storbritannien	30	38
Frankrig	18	11
Italien	29	12
USA	31	50

Kilde: Goldsmith, 1992.

Som det fremgår af tabel 1, kunne man også i dag ud fra en isoleret synsvinkel forklare forskellen på de engelske og skandinaviske kommuners økonomiske betydning ud fra deres formelle status. De skandinaviske kommuners større økonomiske betydning går tilsyneladende smukt hånd i hånd med deres større formelle autonomi. Imidlertid efterlader denne betragtning en stor og uforklaret kontinental- og sydeuropæisk afvigelse. Også disse kommuner er formelt tillagt den samme autonomi i forfatningen, som de skandinaviske kommuner har. Ikke desto mindre er de ud fra enhver synsvinkel af mindre betydning end de nordiske kommuner. Konstitutionelle indfaldsvinkler fører således ikke langt i forståelsen af kommunernes rolle.

3. Økonomisk velfærdsteori

I modsætning til betydningen af de forfatningsmæssige bestemmelser repræsenterer en række økonomisk inspirerede teoretikere en helt anden synsvinkel. Gennemgående er synspunktet, at kommunernes virksomhed kun kan forstås i lyset af udviklingen i den nationale økonomi. Lidt mere konkret kan tanken sammenfattes som en påstand om, at rige lande har og får en stor kommunal sektor, mens fattigere lande vil have svage og betydningsløse kommuner. I nyere tid er arnestedet for argumentationen først og fremmest USA op gennem 70'erne. Mest prægnant har en række marxistisk inspirerede økonomer og politologer således forsøgt at argumentere for sammenhængen mellem økonomisk udvikling og det kommunale aktivitetsniveau. Tankegangen har været, at virksomhedernes behov for kapitalakkumulation skulle være afgørende for beskatningsviljen over for kommunerne (Friedland, 1982). Svagheden i argumentationen skyldes to ting. For det første er den grundlæggende ide temmelig introvert. Amerikanske kommuner har traditionelt været underlagt en langt mindre indgående central styring end det har været tilfældet i Europa, og et betydeligt højere styringspotentiale i de europæiske lande henstår totalt uforløst. Dernæst lider bevisførelsen af, at et komparativt statistisk grundlag stort set er fraværende.

Begge mangler imødekommes umiddelbart af den fiskale føderalismelitteratur, der den dag i dag er en væsentlig inspirationskilde for mange økonomiske studier af kommunernes rolle. I Warren Oates grundlæggende studie fra 1972 argumenteres der således for, at decentrale myndigheders økonomiske rolle beror på deres beskatningsmuligheder og dermed på bruttonationalproduktet per capita. Afgørende for, om de kan udnytte beskatningsmulighederne fuldt ud, er dog deres grad af autonomi. Synspunktet er, at decentrale myndigheder vil forsøge at maksimere deres

indtægter, men at de kan forhindres i at gøre det, hvis regeringerne har muligheden for at tøjle dem. Bevisførelsen præsenteres med en stort anlagt statistisk analyse af de OECD lande, der er tilgængelige data for. Konklusionen er, at indkomsten per capita er altgørende, og den decentrale andel af de offentlige

skatter er størst i lande, der har et føderalt system som for eksempel USA og Tyskland. En række efterfølgende studier bekræftede disse sammenhænge, og med dette udgangspunkt er der formuleret ganske vidtrækkende påstande om kommunernes økonomiske rolle og om deres manøvre muligheder (Alt, 1983).

Tabel 2. Velstandsudvikling og kommunale finanser 1978-84. Indekseret ændring fra 100.

	BNP p.c.	Kommunale udgifters andel af BNP	Kommunale udgifters andel af offentlige udgifter	Kommunale skatters andel af den samlede beskatning
Danmark	112	99	83	92
Norge	123	85	90	84
Sverige	113	99	93	97
Finland	127	103	100	96
Tyskland	110	97	95 ¹	93
Storbritannien	105	98	86	98
Holland	106	112	98	183
Frankrig	111	115	108 ²	114
Italien	115	109	102	255 ³
USA	113	100	91	87

1. 1978-1983

2. 1979-1984

3. 1978-1985

Kilder: BNP fra *OECD National Accounts 1974-1986*. Kommunale skatter fra *OECD Revenue Statistics 1960-1986*. Andre data fra Mouritzen and Nielsen, 1988.

Af flere grunde kan der dog være grund til betydelig skepsis. For det første forekommer det noget primitivt at angribe spørgsmålet om autonomi alene på grundlag af nogle enkle konstitutionelle særpræg. Dernæst er der tale om ret enkle analyser af beskatningsniveauet, som ikke på nogen måde opfanger myriaderne af andre indtægtskilder og udgiftsniveauet. Endelig kan disse analyser kun i ringe grad tages til indtægt for påstande om kommunernes rolle. Da Oates og Alt gennemførte deres analyser, sondrede OECD's statistikker ikke

mellem sub-nationale stater og kommuner. Senere OECD-statistikker, som rummer en sådan sontring, anfægter på flere måder, at man skulle kunne drage de konklusioner om kommunernes rolle, som den fiskale føderalismelitteratur har givet anledning til. I modsætning til den grundlæggende tese steg kommunernes andel af den samlede beskatning op gennem 1970'erne i enhedsstaterne, mens det faldt i de føderale lande. Heller ikke sammenhængen mellem beskatningsandel og velstand

i denne periode synes at kunne bekræftes (Wolman and Goldsmith, 1985).

Som det fremgår af oversigten i tabel 2 over den indekserede udvikling af bruttonational-produkterne og kommunernes udgifts- og beskatningsandele i nogle udvalgte lande, er det i det hele taget svært at finde belæg for klare og automatiske sammenhænge mellem den almindelige samfundsøkonomiske udvikling og kommunernes rolle. Heller ikke en deterministisk økonomisk tilgang synes at føre langt.

4. Strukturel teori

Gennem de senere år er også kommunernes budgetadfærd blevet drøftet ud fra en public choice-synsvinkel. Synspunktet har været, at kommunernes størrelse og opgaver kan have en selvstændig betydning for udgifts- og serviceniveauet. I store kommuner med mange funktioner, som for eksempel de skandinaviske, kunne det således forventes, at sammenhængen mellem beskatningsniveau og service er mindre synlig for vælgerne, ligesom muligheden for at stemme med fødderne svækkes. I modsætning hertil skulle reaktionsmulighederne være bedre i et fragmenteret system som det amerikanske, hvor de lokale enheder dels er små og til dels organiseret rent funktionelt om afgrænsede opgaver som for eksempel skolevæsenet. Alt i alt skulle amerikanske lokalpolitikeres og bureaukraters muligheder for at varetage økonomiske egeninteresser i form af tryghed i ansættelsen og karrieremuligheder via opgavevækst således være relativt små.

Spørgsmålet er taget op til behandling af Mouritzen og Ylönen med udgangspunkt i den hidtil mest dybtgående internationale undersøgelse af kommunernes finanser (1992). Hverken beskatnings- eller udgiftsdata kan underbygge antagelsen, men en vis bekræftelse findes ved en sammenligning af personaleforbruget og udgiftsmønstrene.

Sammenhængen er dog særdeles spinkel og beror i det væsentligste på, at der i begyndelsen af 80'erne var et fald i det amerikanske personaleforbrug sideløbende med et uændret udgiftsniveau. Mouritzen og Ylönen afstår derfor fra at drage endelige konklusioner om betydningen af kommunernes strukturelle karakteristika.

Med henvisning til den drastiske vækst i de kommunale udgifter og personaleforbruget i de skandinaviske lande op gennem 70'erne er det dernæst blevet hævdet, at en væsentlig forklaring herpå er de forudgående reformer omkring 1970. Det teoretiske rationale i en redegørelse for personaleforbruget i vesteuropæiske lande

inddelingsreformer

scale,

(Hoff

afvig

skand

kommuner

sentlige har synspunkt

har været centralt initierede og

generel reform og ekspansion af v

ten (jfr. landebeskrivelserne i

berg

Hvi

stær

forvent

lede offentlige perso

inddelingsreformer, og specie

naviske landes vedkommende syne

at være en sådan sammenhæng.

Tabel 3. Det offentlige personaleforbrug i procent af alle beskæftigede.

	Andel 1960	Andel 1986	Vækst i procent			
			60-66	66-72	72-78	78-86
Sverige	12,8	33,0	25,0	44,0	26,1	4,9
Danmark	10,4	29,4	27,9	51,7	27,8	-0,7
Frankrig	12,9	25,4	-	-	9,2	61,5
Norge	12,0	23,3	25,9	11,4	17,7	4,9
Storbritannien	14,8	21,8	8,9	10,9	9,1	2,1
Finland	7,8	20,8	25,6	7,9	39,8	11,6
Tyskland	8,0	16,1	26,3	21,4	19,6	9,8
Holland	11,7	15,9	-	-	14,7	3,0
Italien	9,0	14,9	11,1	20,7	14,4	-0,8
Gnst.	11,0	17,3				
Afvigelse	6,8	17,5				

Kilder: 1960: Bentzon; Nørby Johansen. 1966-86: OECD National Accounts.

Fra et udgangspunkt tæt på det europæiske gennemsnit ligger Sverige og Danmark nu klart i spidsen med hensyn til antallet af offentligt ansatte, og væksten fandt netop sted i forbindelse med de store inddelingsreformer, der i både Sverige og Danmark skete omkring 1970. Selv om væksten har været svagere i Norge, skete den kraftigste vækst også her i netop den periode, hvor reformerne blev gennemført, d.v.s. op gennem 60'erne. På den anden side synes de skandinaviske lande at være særtilfælde. Både i England og Tyskland var væksten kraftigst i 60'erne, men den store engelske inddelingsreform blev først gennemført i 1974, og i Tyskland foregik sammenlægningerne i midten af 70'erne. Et tilsvarende mønster kan genfindes i Italien, hvor sammenlægningerne dog aldrig tog noget større omfang. Reformbølgen gik stort set også uden om Frankrig, der først oplevede en dramatisk personalevækst i 80'erne i kølvandet på den første Mitterand-regerings reformbølge (Kommunesammenlægningerne

skitseres i Martin Harloff, 1987 og Dente and Kjellberg, 1988).

Heller ikke disse tal tillader vidtgående konklusioner om betydningen af de kommunale strukturer. Hvis de har den postulerede effekt, synes der dog at være tale om et særkende for de skandinaviske lande. Det skal understreges, at påstanden ikke er, at strukturelle karakteristika som størrelse og fragmentation ikke kan spille en betydelig rolle. Som isolerede forklaringer af kommunernes budgetadfærd og rolle slår de dog ikke til.

5. Magtteori

En sidste og helt anden tilgang til en forståelse af kommunernes rolle leveres af en række politologer, der fra forskellige udsigtspunkter retter søgelyset mod de lokale elites politiske betydning på det nationale niveau. I modsætning til de ovennævnte synvinkler, der alle har som forudsætning, at kommunalpolitikere og offentligt ansatte vil forsøge at udvide budgetterne, anses den grundlæggende driv-

kraft dog for at være en helt anden. For de lokale eliter vil et altovervejende og afgørende motiv være at bevare og befæste deres magtpositioner, og om det kan lade sig gøre beror på deres nationale politiske betydning. Omvendt vil regeringer og parlamenter i videst mulig udstrækning forsøge at gøre kommunerne til agenter for deres politik.

Tanken, der blev lanceret i begyndelsen af 50'erne som udgangspunkt for en sammenligning af først og fremmest England og Frankrig, led umiddelbart en krank skæbne. Med en prisværdig åbenhed erkendte ophavsmanden selv, at sammenhængen var dubiøs. Det var således ikke muligt at forklare, hvorfor tilsyneladende stærke sydeuropæiske borgmestre, som havde en sideløbende national karriere som medlemmer af parlamenterne, var undergivet en langt stærkere styring end deres engelske kolleger, hvis repræsentation i parlamentet var langt ringere. (Mackenzie, 1954).

Argumentationen for rolleforskellene byggede først og fremmest på en analyse af den administrative kontrol af kommunerne, og kerne bestod i en redegørelse for den angiveligt meget stærke præfektstyring af de franske kommuner. Trods den oprindeligt kranke empiriske skæbne er idéen senere blevet genoptaget og operationaliseret på en noget anden vis. I stedet for at koncentrere blikket mod de formelle styringsmuligheder er perspektivet blevet udvidet ved også at inddrage kommunernes grundlæggende struktur og deres andele af de offentlige finanser. Rent empirisk har sigtet på ny været at forklare de iøjnefaldende forskelle på de nord- og sydeuropæiske kommuner. En af de mest sammenhængende, men i flere henseender også ganske problematiske forklaringer, er præsenteret af Page and Goldsmith (1987). Ligesom en række andre iagttagere af sydeuropæisk politik argumenterer de for, at en grundlæggende årsag til, at inddelingsreformerne blev gen-

nemført i Nordeuropa og ikke i Sydeuropa var, at kun de stærke sydeuropæiske kommunalpolitikere var i stand til at modstå presset for reformer fra det centrale niveau. Hensynet til at bevare den politiske magtbase og valgkreds uændret kunne tilgodeses. Sammenhængen med opgave- og serviceniveauet begrundes med, at de nationale centre har været utilbøjelige til at tillade opgavereformer og servicevækst, fordi kontrolmulighederne er begrænset af politiske grunde og rent administrativt vil være vanskelige på grund af det store antal af kommuner.

At kommunesammenlægningerne i Skandinavien en række steder skete på trods af lokale ønsker er velkendt. I Danmark mest tydeligt i de store provinsbyer, hvor forstæderne strittede imod. Ligeledes er der ubestrideligt blevet fremsat en række lovforslag i de sydeuropæiske lande om inddelinger og strukturelle reformer, der enten ikke er vedtaget, eller som kun i begrænset omfang er blevet implementeret.

Rationalet bygger dog på en række antagelser, som ikke uden videre er indlysende eller dokumenterbare. I hvert fald i Skandinavien har mange kommunalpolitikere i de større byer faktisk presset på for at få sammenlægninger. Dernæst kan en række forkastede lovforslag i Paris og Rom næppe i sig selv tages som udtryk for, at lokale eliter har været i stand til at overvinde en ellers samlet nation. For det tredje stemmer tanken om, at de nationale centre skulle være specielt villige til at lade de store og kontrollable kommuner spille en betydningsfuld økonomisk rolle dårligt sammen med de tilgængelige data. Mens de danske kommuner har et gennemsnitligt befolkningstal på godt 18.000, er det i England på over 100.000, i Italien på godt 6.000 og i Frankrig på ca. 1.500 (jfr. Sharpe, 1988). Hvis magtlogikken holder, kunne man forvente, at specielt de engelske kommuner og i mindre udstrækning de danske var kom-

met til at spille en mere afgørende økonomisk rolle. Som det er fremgået af tabel 2, er der intet belæg herfor. Tværtimod er det i disse år først og fremmest de sydeuropæiske lande, der oplever en ekspansion. Endelig peger udviklingen i personaleforbruget ikke på nogen entydig sammenhæng mellem inddelelsesreformer og opgaveoverdragelse.

I en opfølgende og mere indgående analyse af de postulerede sammenhænge fastholder Page grundsynspunktet, selv om der tages en række forbehold (1991). Årsagerne hertil skyldes i mindre grad teoretiske overvejelser end empiriske konstateringer. Alt i alt synes der gennem de seneste år at være sket en udviskning af en række forskelle, som tidligere var uomtvistelige. Det gælder således de lokalpolitiske elitors nationale repræsentation i parlamenterne, som har været faldende i Sydeuropa sideløbende med, at de kommunale organisationer med en vis succes har ageret som interesseorganisationer. Også styringsformerne har tilnærmet sig hinanden. Det klassiske præfektstyre i Sydeuropa synes i væsentlige henseender at være på retur til fordel for mere direkte relationer mellem ministerierne og kommunerne. Den strikt legalistiske forankring af kommunerne synes dog ikke at være opgivet.

Selv om Page og Goldsmith m.fl. retter søgelyset mod nogle væsentlige forskelle mellem de nord- og sydeuropæiske lande, kommer deres eliteteori under alle omstændigheder til kort som en dynamisk teori, der kan forklare den nutidige udvikling. Afstanden mellem teserne og den tilgængelige empiri er for stor.

6. Staten og kommunerne

Alle de nævnte teorier er i princippet baseret på nogle relativt simple antagelser om de lokalpolitiske drivkræfter, hvad enten de så består i budgetmaksimeringsønsker eller magthensyn. Som det er fremgået, rammer ingen af dem dog plet som isolerede og enty-

dige forklaringer af kommunernes rolle. På den anden side rummer de fleste et forbehold for den indflydelse, som statslige styringshensyn kan have.

Spørgsmålet er da, om der er mønstre i disse bestræbelser, som kan forklare kommunernes autonomi. Bedømt ud fra de seneste analyser heraf er svaret benægtende. På grundlag af en række bredere beskrivelser af forskellige europæiske kommuners autonomi fastslår Page og Goldsmith således, at det ikke er muligt at finde overbevisende mønstre bag hverken styringsbestræbelserne eller baggrunden herfor (1987). På et kvantitativt grundlag når Wolman m.fl. til samme resultat i en omfattende analyse af tilskudssystemerne i ti vestlige lande (1992).

Begge analyser er imidlertid i princippet aggregerede analyser, der søger at identificere fælles træk på tværs af sondringen mellem forskellige funktionelle sektorer som for eksempel undervisning og teknik. Umiddelbart forekommer det temmelig hasarderet at hævde, at nationale styringsbestræbelser ikke skulle spille nogen rolle for kommunernes budgetadfærd. På den anden side vil det være forenklet at antage, at bestræbelserne skulle være identiske inden for alle sektorområder. Under alle omstændigheder savnes mere indgående sektorstudier. Studier af for eksempel miljøpolitik og undervisningspolitik på tværs af grænserne mellem den statslige og kommunale sektor vil ikke blot være af betydning for en nærmere klarlæggelse af de forskellige sektorpolitikker. Også forståelsen af den rolle, som forskellige offentlige instanser spiller, vil kunne vinde herved.

Litteratur

- Alt, J. C., 1983, »The Evolution of Tax Structures« i *Public Choice*, vol. 41, no. 4.
Bentzon, K.-H., 1984, »Offentligt ansatte i Danmark i et internationalt perspektiv« i *Økonomi og Politik*, vol. 58, nr. 3.

- Dente, B. and Kjellberg, F., 1987, *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: Sage.
- Friedland, R., 1982, *Power and Crisis in the City*, London: MacMillan.
- Goldsmith, M., 1992, »The Structure of Local Government« i Mouritzen, P. E. (ed.), *Managing Cities in Austerity*, London: Sage.
- Herlitz, N., 1969, *Elements of Nordic Public Law*, Stockholm: Nordstedt.
- Hoffmann-Martinot, V., 1990, »Municipal Employees and Personnel Policies: A Comparison of Seven Countries«, Harvard University: Center for European Studies, paper.
- Mackenzie, W. J. M., 1954, »Local Government in Parliament« i *Public Administration*, no. 32.
- Martin Harloff, E., 1987, *The Structure of Local Government in Europe*, The Hague: IULA.
- Mouritzen, P. E., and Nielsen, K. H., 1988, *Handbook of Comparative Urban Fiscal Data*, Odense: Dansk Data Arkiv.
- Mouritzen, P. E. and Ylönen, A., 1992, »Money, Politics or Structure« i Mouritzen, P. E. (ed.), *Managing Cities in Austerity*, London: Sage.
- Johansen Nørby, L., 1982, »The Danish Welfare State 1945-1980: Institutional Profile and Basic Tables«, Odense Universitet: Rapporter og dokumentation, nr. 12.
- Oates, W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Barbrace.
- Page, E. C., and Goldsmith, M., 1987, »Centre and Locality: Explaining Cross-National Variations« i Page and Goldsmith (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: Sage.
- Page, E. C., 1991, *Localism and Centralism in Europe*, New York: Oxford University Press.
- Sharpe, L. J., 1988, »Local Government Reorganization: General Theory and UK Practice« i Dente, B and Kjellberg, F., *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: Sage.
- Wolman, H., and Goldsmith, M., 1985, *Local Government Fiscal Behaviour and Intergovernmental Finance in a Period of Slow National Growth: A Comparative Analysis*, Salford: University of Salford.
- Wolman, H., et al., 1992, »Fiscal Stress and Central-Local Relations: The Critical Role of Government Grants« i Mouritzen, P. E. (ed.), *Managing Cities in Austerity*, London: Sage.