

Kommunalt selvstyre eller centralisering?

Indledning

Den offentlige sektor kan have en mere eller mindre decentraliseret struktur afhængigt af, hvor stor en del af ansvaret for de offentlige opgavers udførelse, som er placeret i henholdsvis statsligt og kommunalt regi. Afgørende for en vurdering af, om der foreligger en decentral struktur eller ej er, i hvilken udstrækning kommunerne har selvstændig beslutningskompetence i forbindelse med de opgaver, de udfører, og samtidig det finansielle ansvar for de udgiftsmæssige konsekvenser af deres dispositioner. I lyset af dette vil nærværende artikel søge at belyse udviklingen i den offentlige sektor i Danmark i de sidste 15 år.

Decentraliseringens fordele og ulemper

I den økonomiske litteratur fremføres forskellige velfærdsteoretiske argumenter såvel for og imod decentralisering af den offentlige sektor. Disse argumenter vil ikke blive taget op til indgående diskussion her. Men i korthed kan nævnes, at argumentationen for decentralisering bl.a. går på, at en række offentlige serviceydelser umiddelbart kun kommer befolkningen i

et afgrænset lokalområde til nytte. Det gælder f.eks. skoler, institutioner, kloakeringsanlæg osv. En lokal myndighed vil derfor bedre kunne sikre et serviceniveau, som er i overensstemmelse med den lokale befolknings ønsker. En decentral struktur med flere konkurrerende offentlige myndigheder skulle endvidere kunne sikre en slags markedsmekanisme for den offentlige sektors ydelser. Er forudsætningerne for fri mobilitet til stede, kan den enkelte borger ved flytning vælge at bosætte sig i den kommune, hvis udbud af offentlige serviceydelser og serviceniveau bedst passer til vedkommendes behov. Såfremt de økonomiske uligheder mellem kommunerne udjævnes ved passende udligningsordninger, vil borgeren komme til at betale prisen for et højt eller lavt serviceniveau ved en tilsvarende høj eller lav kommunal skatteprocent. Endelig skulle decentraliseringen kunne modvirke tendenser til bureaukratisering i den offentlige forvaltning.

Argumentationen mod decentralisering går på, at en udstrakt lokal dispositionsfrihed vil kunne stride mod samfundsmæssige hensyn. Den enkelte kommunalbestyrelses dispositioner kan tænkes at få virkninger, der går ud over kommunegrænsen ved at det omgivende samfund påføres nytte- eller omkostningsvirkninger. Det kan f.eks. være, at etablering af parkerings- og vejfaciliteter vil være til gavn for udenbys borgere, mens omvendt en mangelfuld børne- og ungdomsforsorg kan give gener for omliggende kommuner

*Cand.polit, fuldmægtig i
Det økonomiske Sekretariat og
undervisningsassistent i
Kommunaløkonomi ved Økonomisk
Institut, Københavns Universitet*

p.g.a. børne- og ungdomskriminalitet. Kommunalbestyrelsen vil ofte ikke interessere sig for sådanne eksterne effekter af dens dispositioner. Derudover kan der være tale om, at kommunernes dispositioner som helhed ikke harmoniserer med overordnede samfundsøkonomiske målsætninger vedrørende ressourcernes fordeling og anvendelse, indkomstfordelingen eller stabiliseringspolitikken. Således kan en kommunal udgiftsvækst stå i modsætning til centrale ønsker om en styrkelse af den private sektors produktion på bekostning af den offentlige sektor eller ønsker om en forbedring af betalingsbalancen. Omvendt kan kommunale besparelser på f.eks. socialforsorgen have uønskede sociale og fordelingsmæssige virkninger. Desuden kan en decentralisering af den offentlige sektors opgaver vise sig at være vanskelig at forene med de stor-driftsfordele, som vil kunne opnås ved centralisering af institutioner og forvaltning. Endelig vil manglen på tilstrækkeligt effektive udligningsmekanismer også kunne tale mod vidtgående decentralisering.

I forlængelse af ovenstående argumentation er det nærliggende at rejse spørgsmålet, om det skulle være muligt at opretholde en decentral struktur i den offentlige sektor med de velfærdsmæssige fordele dette indebærer, samtidig med at man ved indførelse af udligningssystemer og anvendelse af forskellige styringsredskaber kan imødegå en væsentlig del af de negative virkninger, som decentraliseringen indebærer. Hvorvidt det er muligt at etablere et effektivt udligningssystem eller ej skal ikke nærmere diskuteres her. Blot skal påpeges, at der er problemer af både teoretisk og praktisk art forbundet med at udforme et system, der udligner de økonomiske forskelle mellem kommunerne på både udgifts- og indtægtssiden. For så

vidt angår ibrugtagning af forskellige redskaber til styring af kommunernes dispositioner, kan man have den opfattelse, at styring af kommunerne, uanset hvilken form den måtte antage, vil indebære tendenser til centralisering. En mere nuanceret opfattelse vil sondre mellem indirekte og generelt virkende styringsredskaber på den ene side, og på den anden side styring ved detailregulering af kommunernes enkelte dispositioner.

Opgave- og byrdefordelingsreformernes betydning

Det er et almindeligt anerkendt synspunkt, at udviklingen her i landet siden 1969/70, hvor inddelingsreformen blev gennemført, og opgave- og byrdefordelingsreformerne tog deres begyndelse, har betydet øget decentralisering i den offentlige sektor. Denne opfattelse baserer sig på, at der med etablering af nye større og økonomisk mere bæredygtige kommunale enheder blev skabt grundlag for afvikling af den hidtidige statslige detailstyring af kommunerne med deraf følgende større kommunale dispositionsbeføjelser. Samtidig skete der i de efterfølgende år en succesiv udlægning af opgaver fra staten til kommunerne, ligesom en række statsrefusionsordninger blev ophævet og refusionssatser sat ned.

Ser man på udviklingen i den samlede fordeling af udgifter og finansieringsbyrde mellem stat og kommuner fra reformernes start til i dag, vidner tallene dog ikke om nogen markant forskydning. Fra finansåret 1968/69 til 1982 er de kommunestyrede udgifters andel af de samlede offentlige udgifter, når bortses fra renteudgifter, steget med omkring 5 procentpoint. Udgiftsandelen i 1982 er 62 pct. Ser man alene på udgifterne til køb af varer og tjenester, hvorved de seneste års stærke vækst i arbejdsløshedsdagpenge og an-

dre indkomstoverførsler holdes uden for opgørelsen, er ændringen i opgavefordelingen imidlertid væsentligt mere markeret, idet udgiftsandelen er gået op med over 15 procentpoint til op imod 70 pct.

For så vidt angår byrdefordelingen, er kommunernes andel af finansieringen af de samlede offentlige udgifter gået op med omkring 4 procentpoint i den betragtede periode og udgør i 1982 29 pct. Den beskedne forskydning i byrdefordelingen skal ses i sammenhæng med, at staten økonomisk har kompenseret kommunerne for merudgifter ved opgaveudlægnings- og mindreindtægter ved nedsættelse eller afvikling af refusionssatser. Kompensationen er ydet i form af bloktilskud, hvor tilskudspuljerne succesivt er blevet sat op i takt med omlægningerne. Da kompensationen er blevet ydet efter det såkaldte totalbalanceprincip, hvorefter staten forhøjer tilskudspuljerne med et beløb, der svarer til statsbesparelsen ved omlægningen i det år, den finder sted, er der dog ikke nødvendigvis blevet givet fuld kompensation for merudgifter eller mindreindtægter. Totalbalanceprincippet har sammen med det forhold, at bloktilskuddene de seneste år alene er blevet pristalsreguleret og dermed ikke har fulgt med den reale vækst i kommunernes udgifter, bevirket en stigende kommunal egenfinansiering. Det har dog trukket i modsat retning, at de sociale udgifter og udgifterne til beskæftigelsesfremme, hvortil der ydes statsrefusion, er vokset forholdsvis stærkt gennem årene.

Alt i alt ser det altså ikke ud til, at opgave- og byrdefordelingsreformerne har betydet nogen afgørende decentralisering, når man alene betragter den relative fordeling mellem staten og kommunerne af udgifter efter opgave og finansiering.

Det er imidlertid utilstrækkeligt kun at bedømme decentraliseringen kvantitativt

ud fra udgifts- og finansieringsandele. Det vil også være nødvendigt at se på, om der kvalitativt er sket ændringer i relationerne mellem staten og kommunerne. Spørgsmålet er her, i hvor stor udstrækning og på hvilken måde staten regulerer og griber ind i kommunernes beføjelser til at disponere på de opgaveområder, som de administrativt har ansvaret for. Da man skal analysere, hvorledes et komplekst samspil af relationer mellem staten og kommunerne har ændret sig over tiden, er det vanskeligt at vurdere, hvorvidt udviklingen er gået i decentral retning eller ikke.

I en analyse, som skitseret ovenfor, må nødvendigvis indgå undersøgelser af hele det sæt af lovgivning - love, lovbekendtgørelser, cirkulærer og retspraksis - som omgærder kommunernes styre og forvaltning, og man må se på, hvorledes retsreglerne har udviklet sig over tiden. Det vil også være nødvendigt at undersøge, hvorledes de administrative og politiske samarbejdsformer har ændret og institutionaliseret sig.

Den helt overvejende del af kommunernes aktiviteter, som de udspiller sig over budgetterne, er på den ene eller anden måde underlagt statslig regulering ved lovgivning. Omkring 9/10 af udgifterne vedrører opgaver, der ved lovgivning er blevet henlagt til kommunernes varetagelse. Den resterende del af udgifterne består af frivillige opgaver, som kun i begrænset omfang eller slet ikke er reguleret, og som kommunerne ikke er pligtige til at udføre (eksempelvis fritidsfaciliteter, kollektiv trafik og kulturelle arrangementer).

Hvad angår de opgaver, som kommunerne har pligt til at varetage og udføre, er lovgivningens detaljeringsgrad med hensyn til, hvorledes kommunerne skal disponere, stærkt varierende fra område til område. På nogle opgaveområder her-

sker der udstrakt regelstyring med detailforskrifter for kommunernes dispositioner, ligesom der kan være fastsat standarder og normer for serviceniveauet. Det gælder f.eks. de sociale pensionslove, sygedagpengeloven, vandløbsloven osv. På andre områder er opgaver og pligter angivet i mere generelle og bredt formulerede vendinger. Bistandsloven og sygehusloven er eksempler på sådanne rammelove. De indebærer, at kommunalbestyrelsen har friere hænder til selvstændigt at fastlægge opgaveløsninger og serviceniveau.

Kommunernes dispositionsbeføjelser

Sammenligner man kommunernes situation i dag med forholdene for 15 år siden, synes det rimeligt at konkludere, at kommunernes såvel legale som reelle muligheder for at disponere selvstændigt som helhed er blevet forøget ganske væsentligt. Relationerne mellem stat og kommuner var i slutningen af 60'erne kendetegnet ved en udstrakt grad af regelstyring, hvor der fra centralt hold blev udstedt retsforskrifter, som i detaljer fastsatte bestemmelser for de kommunale institutioners indretning, drift og bemanding m.m. Endvidere behandlede centraladministrationen talrige enkeltsager fra kommunerne i forbindelse med ekspedition af refusionsansøgninger og ankesager. Endelig skulle mange enkelt-dispositioner godkendes, eksempelvis lånesager, kapitalbevillinger og ejendomshandler.

Inddelingsreformen i 1970 betød som nævnt, at der ved kommunesammenlægninger etableredes større og økonomisk mere bæredygtige administrative enheder. Herved banedes vejen for en udbygning og modernisering af de kommunale administrative forvaltninger. Og der blev skabt grundlag for overførsel af forskel-

lige opgaver til kommunerne samt en mere selvstændig kommunal magtudøvelse.

I konsekvens af opgavereformerne har centrale dele af lovgivningen omkring kommunernes forhold ændret karakter. Flere af de love, som er blevet gennemført siden slutningen af 60'erne, er udformet som rammelove. Det er herved op til den enkelte kommunalbestyrelse selv at udfylde lovens rammer og træffe beslutninger om, hvordan den vil udgøre de opgaver, den er blevet pålagt. Kommunalbestyrelsen kan derfor vælge de opgaveløsninger, som måtte passe til det politiske flertals præferencer og de lokale forhold. Denne frihed i løsningsvalg og dispositionsbeføjelser er dog i realiteten ikke så omfattende, som man måske ville være tilbøjelig til at forestille sig, når man læser lovene. Disse bliver nemlig i vid udstrækning fulgt op af cirkulærer, som uddyber og forklarer de enkelte lovbestemmelser. Det er ganske vist kun en del af cirkulærerne, som indeholder bindende og forpligtende bestemmelser. Men selv cirkulærer, hvor indholdet kun er af vejledende art, synes at have haft en tilbøjelighed til at blive normgivende for kommunalbestyrelsernes dispositioner.

På trods heraf må man nok kunne fastholde konklusionen om, at lovgivningen vedrørende kommunerne de sidste 15 år som helhed er mindre præget af detailforskrifter, bindende standarder og normer samt godkendelseskrav end tidligere. Uanset denne konklusion kan der naturligvis peges på talrige eksempler på lovgivning, hvor regelstyringen fortsat har en fremtrædende plads. I visse tilfælde er regelstyringen endog blevet forøget. Det gælder f.eks. på miljøområdet. Der kan desuden nævnes eksempler på, at rammelove på et senere tidspunkt er blevet fulgt op af tillægslovgivning, hvor bestemmelserne omkring særlige forhold er blevet

konkretiseret, og hvor kommunernes frihed til at disponere tilsvarende er blevet indskrænket. Det gælder således kontanthjælpsbestemmelserne i bistandsloven.

Nye informations- og styringsmekanismer samt centraliseringstendenser

Opgaveoverførslerne, omlægningen af statens tilskud fra refusioner til generelle tilskud, rammelovgivningen m.m. skulle i sig selv betyde, at de centrale myndigheder har fået mindre indseende med og styr på, hvad der foregår i den offentlige sektor. Op igennem 70'erne og i 80'erne er der imidlertid blevet dannet nye informations-, kontrol- og styringsmekanismer, som retter op på dette forhold. Kontrollen med og styringen af kommunernes dispositioner foregår dog i dag på et mere generelt og overordnet plan end tidligere.

I 1977 indførtes således et nyt budget- og regnskabssystem for kommunerne. Dette var betydeligt mere gennemskueligt og informationsvenligt end de hidtidige budget- og regnskabssystemer. Budget- og regnskabsreformen betød, at der etableredes en fælles kontoplan for kommunerne, som er velegnet til sammenfattende analyser af de kommunale budget- og regnskabstal. Desuden indebar reformen, at flerårsbudgettering blev gjort obligatorisk.

Siden 1969 er der endvidere fremvokset et omfangsrigt og kompliceret kommunalt sektorplansystem. Alle serviceområder og infrastrukturområder er nu dækket af flerårige sektorplaner, som med større eller mindre regelmæssighed gøres til genstand for justeringer og revisioner. Sektorplanerne giver sammen med den fysiske planlægning og flerårsbudgetterne de centrale myndigheder indseende med de udgifts- og arealmæssige dispositioner,

som kommunerne planlægger at gennemføre inden for en tidshorisont, der varierer fra 4 år (flerårsbudgetterne) til 12 år (regionplanerne og hovedparten af sektorplanerne). Statens muligheder for styring fremkommer da i kraft af for det første, at der i visse tilfælde skal ske cendet ved at staten med udgangspunkt i planer og budgetter udmelder generelle redegørelser om udviklingen på de forskellige sektorområder (sektorredegørelser) og for det samlede kommunale budgetområde (budgetredegørelser). I disse redegørelser beskrives og kommenteres de af kommunerne planlagte aktiviteter. For det tredje kan de statslige myndigheder regulere eller påvirke planlægningen ved at udstikke generelle enten bindende eller vejledende retningslinjer, som modsvarer de statslige intentioner og ønsker m.h.t. udviklingen i kommunernes forbrug af ressourcer og arealer.

Til trods for de erklærede hensigter med byrde- og opgavefordelingsreformerne kan udviklingen ikke siges at være gået éntydigt i retning af stigende decentralisering i den offentlige sektor. Man må i virkeligheden konstatere, at der i årenes løb siden reformerne startede, har gjort sig modgående udviklingstendenser gældende med vekselvise centraliserings- og decentraliseringsbestrebelsers. Formentlig er disse tendenser i nogen grad resultat af en bevidst politisk styring, som har ændret retning med skiftende regeringer. Udviklingen forekommer dog snarere at være mere eller mindre vilkårligt præget af modsat rettede kræfter og interesser i de politiske og administrative systemer. Her har modsætningsforholdet mellem de forskellige ministerier og mellem statsmagten og kommunerne også spillet ind.

I centraladministrationen og hos den centrale politiske myndighed har man så-

ledes på den ene side formelt afgivet magtbeføjelser over en række offentlige opgaver. På den anden side har man haft behov og interesser for fortsat at kunne få hånd i hanke med aktiviteterne i den offentlige sektor og for at kunne styre beslutningsprocesserne. Dette har naturligt ført til forskellige former for indgreb i det kommunale selvstyre og til reguleringer af kommunernes dispositioner med henblik på at sikre, at udviklingen kom til at gå i den ønskede retning.

Indgrebene over for kommunerne har måske nok ikke så meget taget form af en tilbagevenden og styrkelse af regelstyringen, selv om dette er forekommet i flere tilfælde, jfr. tidligere omtale. Man må snarere konstatere, at centraliseringstendenserne har givet sig udslag i en stigende anvendelse af generelle styringsredskaber.

Den statslige intervention har antaget forskellige former. I et vist omfang har staten ved lovgivning på et generelt plan søgt direkte at fremme eller begrænse kommunale handlinger og dispositioner, som findes ønskelige eller uønskelige i en større økonomisk sammenhæng. Eller man har grebet til mere indirekte påvirkning ved love, der regulerer kommunernes finansieringsmuligheder. Som eksempel kan nævnes de forskellige love til beskæftigelsesfremme, lovgivning vedrørende ændring af reguleringsmekanismerne for bloktilskuddene eller beskæring af samme, lånebekendtgørelser, som begrænser kommunernes lånemuligheder, lovgivning om likviditetsbinding osv.

En anden form for påvirkning og styring foregår som omtalt ovenfor via flerårsbudgetterne og plansystemerne. Dels foregår der i kraft af disse en omfattende informationsudveksling mellem staten og kommunerne og mellem kommunerne indbyrdes. Denne informationsudveksling, hvor kommunerne indberetter deres

budgetter og planer til de centrale myndigheder, som så efterfølgende sammenfatter disse i redegørelser, der tilsendes kommunerne, virker i sig selv uniformerende på kommunernes adfærd. Samtidig opnår staten de fornødne informationer til at kunne udmelde retningslinier, henstillinger og vejledninger til kommunerne, som kan indgå i nye budget- og planlægningsrunder.

Sidst men ikke mindst skal fremhæves den styring, som foregår via det såkaldte budgetsamarbejde. Denne betegnelse dækker over de jævnlige møder og forhandlinger som foregår mellem de centrale myndigheder og de kommunale organisationer, dels på politikerniveau og dels på embedsmandsniveau. Via dette budgetsamarbejde udveksles informationer og forhandles der om de økonomisk-politiske initiativer, som regeringen påtænker at gennemføre. Det gælder naturligvis primært de initiativer, hvor kommunerne planlægges inddraget. Budgetsamarbejdet, som er kendetegnet ved at være formelt set frivilligt, har gennem de senere år ført til aftaler og henstillinger af varierende indhold, f.eks. vedrørende rammer for udgiftsvæksten, oprettelse af lære- og praktikpladser i den offentlig sektor, kommunernes likviditetsforbrug, skatteudskrivningen og så fremdeles.

Aktuelle udviklingstendenser

Generelle indgreb fra statsmagtens side med henblik på at inddrage kommunerne i den økonomiske politik er ikke et nyt fænomen, idet sådanne er blevet anvendt både i 60'erne (således investerings- og lånebegrænsninger) og i første halvdel af 70'erne (skatteloft og investeringsrammer). Men der synes siden sidste del af 70'erne i takt med forstærkelsen af den økonomiske krise og balanceproblemerne i den danske økonomi at være foregået en

udvikling henimod en mere kontinuerlig og intensiv styring af samfundsøkonomien via de kommunale finanser. Det kunne være nærliggende at tage denne udviklingstendens til indtægt for den opfattelse, at man i resten af 80'erne vil se en stigende central styring og begrænsning af kommunernes dispositionsmuligheder. En sådan opfattelse underbygges af de bestræbelser, som fra centralt hold for tiden udfoldes for via en samlet udgiftspolitik at bringe udgiftsvæksten i den offentlige sektor til ophør og nedbringe underskuddet på statsfinanserne samt for at fremtvinge en omallokering - eller omstilling som det officielt betegnes - af de stadig knappere offentlige ressourcer. Ved omstilling, ved effektivisering og ved anvendelse af nye mindre ressourcekrævende opgaveløsninger sigtes der mod at frigøre ressourcer fra de traditionelle serviceområder, især områder hvor udgiftsbehovene p.g.a. de demografiske forskydninger er faldende, som f.eks. folkeskolevæsenet. Til gengæld skal ressourcer tilføres områder, hvor behovene er voksende, eksempelvis ældreomsorgen og byfornyelse, eller til udgiftsformål, som understøtter produktionen i den private sektor, f.eks. infrastruktur og teknologifremme.

Staten har givet kommunerne incitamenter til at følge denne udgiftspolitik ved bloktilskudsbeskæringer, ved udsendelse af spareplaner for kommunerne, ved udsendelse af omstillingsvejledninger til brug for sektorplanlægningen samt ved henstillinger til kommunerne om at iværksætte særlig temaplanlægning på udvalgte udgiftsområder, hvor behovene for omstilling og fornyelse anses for at være aktuelle.

Selv om statens generelle styring af kommunernes udgifter er blevet forstærket, er der dog også tendenser, som går i en decentral retning. Det gælder de lovini-

tiativer, som er taget for at give kommunerne sparemuligheder ved lempelser af standard- og normkrav - f.eks. inden for folkeskoleområdet, arbejdsmiljø og fysisk planlægning. Hertil kommer, at der er eller planlægges gennemført nye opgave- og byrdeomlægninger, såsom afvikling af biblioteksrefusionen, udlægning af statsgymnasierne til amterne og omlægning af refusionerne på det sociale område. I denne sammenhæng er bloktilskudsbeskæringerne i sig selv også udtryk for en byrdeomlægning, der øger kommunernes finansieringsansvar for egne udgifter. Endelig er der fra statens side lagt op til en forenkling og lempelse af de formelle krav til kommunernes sektorplanlægning med det sigte at opnå større fleksibilitet og højere grad af frivillighed i planlægningen.

Litteratur m.v.

- Betænkning nr. 471, Statens refusioner af kommunernes udgifter, Det økonomiske Sekretariat 1968.
 Palle Mikkelsen m.fl., Kommunerne, det offentlige og samfundsudviklingen, AKF 1980.
 Jørgen Lotz, Kommunernes finansiering, 1982.
 Jørn Henrik Petersen, Decentralisering i den offentlige sektor, Nat.øk. Tidsskrift 3/1981.
 Økonomisk Årsoversigt 1970, Det økonomiske Sekretariat.
 Betænkning nr. 743, Planlægningen i centraladministrationen, Finansministeriet 1975.
 Planredegørelse 3, Al den planlægning - hvorfor og hvordan?, Finansministeriet 1983.
 Budgetredegørelse 1983 og 1984, Finansministeriet.
 Talmateriale fra Det økonomiske Sekretariat.