

Statens økonomiske styring af kommunerne

Budgetsamarbejdet

Palle Mikkelsen)*

Indledning

Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne er i disse år gradvist ved at få den form og det indhold, som bl. a. perspektivplanerne fra 1971 og 1973 angav som en skitse til opnåelse af en mere effektiv styring af de samlede offentlige indtægter og udgifter.

I de seneste år er den indholdsmæssige hovedvægt blevet lagt på en form for rammestyring af de kommunale drifts- og anlægsudgifter. Der er blevet etableret et kontaktudvalg mellem regeringen og de kommunale organisationer til drøftelse af spørgsmål af fælles interesse, og samlede offentlige budgetter og budgetoverslag udarbejdes nu årligt og præsenteres for regering og folketing.

Statens økonomiske styring af kommunerne har i den mellemliggende periode antaget flere former, og flere forskellige midler har været taget i anvendelse til påvirkning af det kommunale aktivitetsniveau. Også i perioden før kommunalreformen blev der brugt forskellige økonomiske styringsinstrumenter i relation til kommunerne. Det må på denne baggrund efterhånden være berettiget at stille spørgsmålet, om den valgte model fra de store vækstår stadig er den rette, og dermed også om midlerne i budgetsamarbejdet er hensigtsmæssige i relation til formålet med dette.

Efter den mest vidtgående definition har begrebet budgetsamarbejde dækket over samtlige de kontakter, der har været mellem skiftende regeringer og politiske repræsentanter for kommuner og amtskommuner. I følge en snævrere fortolkning er budgetsamarbejdets indhold de aftaler omkring generelle økonomiske vilkår for kommunernes budgetlægning og budgetforbrug, som har været indgået mellem regeringen og de politiske repræsentanter for kommunerne. Budgetsamarbejdet som paraply for alle forhandlinger mellem staten og kommunerne af spørgsmål med en vis økonomisk rækkevidde, er for så vidt den oprindelige grundtanke bag etablering af et budgetsamarbejde.

I denne artikel er det den del af budgetsamarbejdet, som har haft til formål at få virkningerne af kommunernes samlede aktiviteter tilpasset regeringens økonomiske politik, der skal knyttes kommentarer til.

*) Forskningsleder, Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Udviklingen i 1960'erne

Som alle andre efterspørgselskomponenter i samfundsøkonomien har kommunernes efterspørgsel fra tid til anden været gjort til genstand for regulerende indgreb af forskellig art. I perioden frem til begyndelsen af 1970'erne havde sådanne regulerende indgreb som oftest karakter af central godkendelse af enkelt-dispositioner. Det gjaldt således vilkår for de enkelte kommuners optagelse af lån, betingelser med hensyn til afdragsvilkår på kommunale lån, rentevilkår for kommunale lån m. m. Endelig opretholdt man frem til slutningen af 60'erne en kvantitativ regulering af den kommunale bygge- og anlægsvirksomhed. Denne kontrol blev dog gradvis indskrænket i løbet af 60'erne, men på større investeringsområder som skoler og sygehuse blev der i hele perioden krævet tilladelse til påbegyndelse af nye projekter.

Det var dog først og fremmest gennem forskellige kreditpolitiske foranstaltninger, at man generelt søgte at påvirke kommunernes økonomi.

Relationerne mellem kommunerne og penge- og kapitalmarkedet var fra midten af 1960'erne særlig prekære. Indtil da havde kommunernes anlægsvirksomhed og dermed deres brug af kreditmarkedet været af forholdsvis beskeden størrelse. Fra 1965 forsøgte man at regulere kommunernes låntagning ud fra hensynet til kapitalmarkedet og dets muligheder for at finansiere de private investeringer. Således blev afviklingstiden for kommunale lån gradvist reduceret, ligesom man begyndte at stille skærpede krav om budgetmæssige henlæggelser i forbindelse med kommunernes optagelse af kortere lån på penge- og kreditmarkedet. I slutningen af 60'erne svarede kommunernes samlede låntagning i realkreditinstitutterne til 7-8 % af nettoobligationsudstedelsen til markedsværdi.

Den stærke vækst i de kommunale anlægsaktiviteter i slutningen af 60'erne gav dog fortsat anledning til stærk bekymring. Udsigten til at kommunalreformen ville skabe endnu stærkere kommunale enheder med et muligt heraf følgende øget pres på den økonomiske aktivitet gav anledning til nervøsitet. I vinteren 1968-69 blev der afgivet varslar vedrørende den udbygning af væksten i den offentlige sektor, som kommunalreformen med de nye og mere bæredygtige enheder kunne komme til at betyde.

Perspektivplanerne

Overfor offentligheden kom bekymringerne først og fremmest til udtryk i redøgørelsen: Perspektivplanlægning 1975-1985, der blev afgivet af en embedsmandsgruppe i marts 1971. Udviklingen i de samlede offentlige udgifter og dermed i det offentliges ressourceforbrug var det centrale tema i PPI. En mekanisk fremskrivning af udviklingen frem til 1970 ville for den kommende 15-års periode føre til en mere end en fordobling af det samlede antal offentlige ansatte og kunne følgelig »højst have den illustrative værdi at belyse, hvor omfattende

forskydninger i hele den samfundsøkonomiske balance, der ville følge af en langvarig fortsættelse af de aktuelle stigningstendenser». PPI opererede derfor med en næsten halveret vækstrate i det offentlige personale, d.v.s. 3,5 % pr. år i gennemsnit for perioden.

PPI kom på denne samfundsøkonomiske baggrund med en række rekommandationer vedrørende gennemførelsen af den kommunale inddelingsreform og af intentionerne i byrdefordelingsreformen, således som disse var blevet lagt frem i forbindelse med denne reforms første etape i efteråret 1969.

Desuden gav man i PPI udtryk for, at det »simpelthen ikke ville være muligt at få de offentlige udgifter indordnet under en samlet planlægning, hvis der ikke sikres en gensidig løbende udveksling af budgetinformationer og skabes fælles organer for tilrettelæggelse af den samlede udgiftspolitik«. Uden at væsentlige værdier i det kommunale selvstyre anfægtes, må der kunne findes udveje for, at kommunernes budgetlægning indføres som led i udarbejdelsen af samlede rammer for udviklingen i de offentlige aktiviteter afpasset efter de totale samfundsøkonomiske muligheder«.

Perspektivplan-redegørelsen 1972-1987, der udkom i december 1973, kunne bedre end PPI konstatere, hvad kommunalreformen og dens følgereformer kunne tænkes at få af konsekvenser for den samlede planlægning og styring i den offentlige sektor.

Således var det på dette tidspunkt evident, at den kommunale sektors andel af den samlede offentlige sektor ville vokse meget stærkt som følge af de påbegyndte reformer af opgavefordelingen mellem staten og kommunerne. »En kraftigere styring af det offentliges samlede aktiviteter ressourcforbrug forudsætter på denne baggrund, at den kommunale aktivitet permanent gøres til genstand for en politisk, økonomisk styring«. »Det uafviselige behov for en overordnet styring af den samlede offentlige aktivitet gør det nødvendigt, at der snarest tages yderligere skridt til at realisere et egentligt budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Der må i praksis gives regering og folketing mulighed for at styre den samlede offentlige udgiftsudvikling. Midler hertil eksisterer ikke i dag«.

Endvidere fandt man, at der måtte tilvejebringes fælles rammer og en fast procedure for en sådan budgetkoordination, således at væksten i de samlede udgifter blev placeret som et politisk ansvar og de politiske styringsinstrumenter hertil blev udviklet. »Det kunne i relation hertil overvejes samtidig med forelæggelsen af finanslovsforslaget for det kommende finansår også at fremlægge en oversigt over den kommunale budgetudvikling for det kommende år«. Herved kunne der skabes grundlag for en parlamentarisk vurdering af det offentliges samlede ressourcforbrug.

Formålet med et budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne skulle være at gøre en styring af det samlede offentlige ressourcforbrug til en politisk mulighed. Herved kunne man tilgodese behovet for at tilpasse den mere langsigt-

tede vækst i de offentlige udgifter til de samfundsøkonomiske muligheder, og på kortere sigt kunne man justere konjunkturpolitikken over et bredere område end statens finanser.

»Der er en anden og selvstændig problematik knyttet til, hvorledes de samlede kommunale udfoldelsesmuligheder igen skal fordeles mellem kommunerne indbyrdes«. »Et permanent system må kunne tage hensyn til de forskellige kommuners udviklingsbehov, herunder de eksisterende forskelle i standarder og i omfanget af offentlige serviceydelser imellem kommuner«. Man anså det i PPII for en nærliggende tanke, at sådanne udbygningsbehov på lidt længere sigt kunne tilgodeses ved, at der blev skabt sammenhæng mellem godkendelsen af sektorplaner og fastlæggelsen af rammer for de enkelte kommuners økonomi. Man kunne således anvende kendskabet fra udbygningsplanerne vedrørende standarden på forskellige serviceområder som grundlag for fastlæggelse af, hvilke udfoldelsesmuligheder, som det stod den enkelte kommune frit for at disponere indenfor.

Sammenfattende fastslog man i PPII, at »en udvikling efter disse retningslinier ville udvide kommunernes prioriterings- og planlægningsmuligheder, men vil gøre det inden for rammer, som samtidig sikrer, at den samlede offentlige udgiftspolitik holdes inden for de grænser, som hensynet til at kunne styre den samlede efterspørgsels- og skatteudvikling nødvendiggør«. Et så dybtgående samarbejde måtte ifølge PPIIs opfattelse baseres på, at kommunernes synspunkter på ny lovgivning, udformning af denne, virkningerne i praksis af gældende love og regler, løbende skulle kunne nyttiggøres i såvel det politiske som i det administrative arbejde. »Det vil derfor være nødvendigt, at der skabes et permanent forum for løbende drøftelser mellem regeringen og kommunerne«. »Der er næppe tvivl om, at megen lovgivning ville have set anderledes ud, såfremt de administrative myndigheder, herunder kommunalbestyrelserne, i videre udstrækning havde haft lejlighed til at rådgive såvel regering som folketing«.

Det vidtgående samarbejde skulle således lægges i faste organisatoriske rammer og måtte derfor formentlig kræve et lovgrundlag. Man gav udtryk for, at et sådant udvidet samarbejde måtte placere kommunerne som partnere i et samarbejde med staten, og at det kommunale selvstyre måtte sikres en betydelig plads. »Ellers ville hensigten med de gennemførte reformer i kommunernes placering i den offentlige beslutningsproces miste deres mening«.

Man fandt endvidere, at »det ville være et naturligt led i gensidigheden mellem staten og kommunerne, om også statslige initiativer og reformplaner blev drøftet med kommunerne«. Dette forudså man kunne begrænse »statens hidtige frihed til når som helst at gennemføre nye love, der uden varsel pålægger kommunerne nye opgaver og nye udgifter, og må i sig selv formodes at virke bremsende på udgiftsstigningerne og tilskynde til en nøje prioritering på alle 3 niveauer«.

Grunden lægges

Allerede inden offentliggørelsen af PPII var en af grundstenene imidlertid blevet lagt til den form for budgetsamarbejde, som siden har udviklet sig. På et møde mellem regeringen og de kommunale organisationer i juli 1972 blev det besluttet at nedsætte et udvalg vedrørende det fremtidige budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne. Foruden økonomi- og budgetministeren og indenrigsministeren deltog i dette udvalg formændene for de to kommunale organisationer samt borgmestrene for Københavns og Frederiksberg kommuner.

Der var en ret bred enighed mellem de deltagende parter omkring nogle generelle udviklingstræk for budgetsamarbejdet. Således var det åbenbart, at dette måtte udvikle sig over tiden og basere sig på andre styringsmetoder end dem, der hidtil havde været taget i anvendelse. Der var tillige enighed om, at samarbejdet måtte baseres på et bedre budget- og regnskabssystem for kommunerne, og at man måtte have et flerårigt sigte i forbindelse med budgettering og rammeftælgelse.

Endvidere var der en udbredt enighed om, at der som generelle forudsætninger for budgetsamarbejdets udvikling måtte ske en fortsat afvikling af refusioner og en overgang til generelle tilskud.

De centralt fastsatte standarder og normer måtte fjernes eller blødgøres, og opgavefordelingsreformen måtte føres igennem med sigte på en decentralisering.

Disse synspunkter dækker alene de mere langsigtede overvejelser omkring budgetsamarbejdets udvikling. De kortsigtede synspunkter har mindre interesse i denne sammenhæng. Begge de kommunale organisationer var således i det store og hele enige i hensigten med budgetsamarbejdet.

I perioden siden da har budgetsamarbejdet gradvis udvikling sig henimod den tegnede model, og de forskellige forudsætninger vedrørende struktur- og ledelsesreformerne i den offentlige sektor er i det store og hele blevet opfyldt. Flere forskellige styringsmidler har været taget i brug i relation til kommunerne. For alle årene har der været ført en eller flere forhandlinger mellem regeringen og de kommunale organisationer, hvor såvel de generelle økonomiske vilkår som forskellige lovgivningsinitiativer og deres økonomiske konsekvenser har været gjort til genstand for forhandlinger. Formen er gradvis blevet mere fast, og i de seneste år har den udviklet sig til det nuværende offentlige budgetsytem og det faste udvalg mellem de kommunale organisationer og regeringen.

Den model og de midler, der anvendes i dag, er således i det store og hele i overensstemmelse med de tanker, der ved forskellige lejligheder i slutningen af 1960'erne og i begyndelsen af 1970'erne blev lagt frem.

Resultaterne

Eftersom budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne har udviklet sig til at være en slags paraply over flere forskellige forhandlinger mellem staten

og kommunerne, er det vanskeligt at foretage en samlet resultatopgørelse. Der er mange andre årsager hertil. Således har de senere års rammeaftaler med kommunerne haft en relativ løs udformning. Det gælder både med hensyn til, hvad rammerne har skullet dække, ligesom det gælder, hvad de forskellige vækstprocenter har skullet måles på. Der vil således være mulighed for at komme til et hvert ønskeligt resultat.

Hertil kommer, at en bedømmelse af budgetsamarbejdets effektivitet i relation til indretningen af den økonomiske politik er vanskelig som følge af den slingren, der har været i specielt finanspolitikken i den sidste del af 1970'erne.

Det generelle indtryk er dog, at de seneste års rammeaftaler med kommunerne har haft en vis virkning. Set med kommunale øjne har restriktionerne været ganske velkomne og har dermed kunnet bruges trods deres formelle karakter af henstillinger. Det må nok anses for givet, at adskillige borgmestre har set de aftalte begrænsninger som et velkomment rygstød til at holde igen over for ønsker fra kommunalbestyrelsens menige medlemmer. Det er i hvert fald bemærkelsesværdigt, at så mange kommuner opfatter rammeaftalerne som rammer for de enkelte kommuner, uagtet at der altid har været tale om rammer for henholdsvis kommuner og amtskommuner under ét.

Det er også vanskeligt at bedømme effekten på det statslige niveau. Her skulle rammefilosofien og det tættere samarbejde med kommunerne give de økonomiske ministerier et lignende rygstød i forhold til fagministeriernes ekspansionsstrang.

Netop spørgsmålet om sektorinteressernes stilling på baggrund af de generelle rammer som led i budgetsamarbejdet er af betydelig interesse ved en vurdering af virkningerne på det statslige niveau. Det er en velkendt erfaring, at statslige myndigheds tilsyn med kommunerne på sektorområderne går i retning af at bidrage til at gøre de offentlige udgifter og det offentlige personale større. De pågældende fagmyndigheder vil som regel ønske en tilfredsstillende og blomstrende udvikling på det felt, de er sat til at varetage. En væsentlig del af virksomheden består derfor i at tilskynde og opmuntre de kommuner, der er lidt bagud i udviklingen til at øge aktiviteten. Hertil kommer, at faglige myndigheder er udsat for et stærkt pres fra organisationer med interesser på de pågældende områder.

Ligesom enkeltsager typisk er fortjenstfulde, når de betragtes isoleret, gælder dette også de forskellige sektors udvikling. Hvad enten det er den kollektive trafik, plejehjemmet, daginstitutionen, sundhedsvæsenet eller andre områder, er en udbygning af hver af disse isoleret set altid ønskværdig. Den relevante diskussion omkring deres indbyrdes værdi fremkommer imidlertid først, når den overordnede ramme er så stram, at der virkelig gennemtvinges en prioritering på tværs af sektorerne.

De generelt aftalte budgetteringsrammer og deres automatiske udløsning af kompensationskrav fra kommunerne i forbindelse med et sektorpres skulle

i denne henseende netop blive en af fordelene ved et etableret budgetsamarbejde.

Det må i denne sammenhæng erindres, at de kommunale dispositioner er af langt mindre betydning for den samfundsøkonomiske udvikling end lovgivningen og centraladministrationens udfyldning af lovgivningen. Statens økonomiske styring af kommunerne er derfor basalt set et spørgsmål om statens styring af egne dispositioner, herunder lovgivning, fastlæggelse af indholdet i cirkulærer, løn- og arbejdsaftaler etc. Det har derfor været et selvstændigt formål med de økonomiske retningslinjer for kommunerne, samtidig at give en melding til statens forskellige forvaltningsgrene om de vilkår, hvorunder deres aktiviteter på kommunalt niveau kan udfolde sig.

Det er imidlertid et spørgsmål, om der ikke er sket en styrkelse af sektorinteresserne i de senere år. Der kan i hvert fald peges på flere forhold, som har trukket i denne retning, hvoriblandt først og fremmest må nævnes den store opmærksomhed omkring sektorplanlægningen.

En tendens til nedbrydning af de traditionelle sektorinteresser som en følge af de generelle rammers snæren har vi fortsat tilgode.

Diskussion om mål og målopfyldelse på de forskellige offentlige udgiftsområder og især på tværs af disse er det ikke lykkedes at frembringe i nogen nævneværdig udstrækning. Netop mål og målopfyldelse i det offentlige er de kommende års problemer.

Derfor må der også spørges, om budgettrammefilosofien fra vækstårene er den mest hensigtsmæssige styring i forhold til de udfordringer, den offentlige sektor står over for i de kommende år.

Det virker ikke umiddelbart overbevisende, at dette behov skulle kunne dækkes tilfredsstillende gennem budgettrammer og budgetstyring for mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{3}$ af samfundsøkonomien. Disse styringsmidler virker erfaringsmæssigt nærmere som en legitimering af de nuværende tingenes tilstand.

På baggrund af kommunernes ændrede finansielle stilling kunne det i hvert fald overvejes alternativt at lade en finansiell kontrol være det generelle middel til at sikre den ønskede samfundsøkonomiske effekt fra de kommunale aktiviteter. En finansiell styring kunne gøres væsentlig mere effektiv og sikker og kunne dermed også hurtigere presse en diskussion frem om mål og målopfyldelse på de forskellige offentlige udgiftsområder – på tværs af de traditionelle sektorinddelinger og gennem de tre niveauer i den offentlige sektor.

Kilder:

-
- Perspektivplanlægning 1970–1985, København 1971.
 Perspektivplan-redegørelse 1972–1987, København 1973.
 Budgetredegørelse, København 1981.