Kan budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner effektiviseres?

Rolf Norstrand

1. Indledning

Staten har længe søgt at påvirke kommunernes dispositioner, så de svarer til dens målsætninger for den økonomiske politik, men først i de senere år har man diskuteret mulighederne for at skabe et egentligt budgetsamarbejde mellem stat og kommuner. Der blev således for et par år siden nedsat et udvalg med statslig og kommunal repræsentation med det formål at undersøge, hvorledes samarbejdet kan udformes i praksis, men dette har ikke fundet nogen tilfredsstillende form.

Den dybereliggende årsag til uenigheden mellem statslige og kommunale repræsentanter er manglende enighed om samarbejdets formål. I afsnit 2 giver en diskussion af målene den konklusion, at hovedmålsætningen for budgetsamarbejdet bør være at inddrage kommunernes budgetter aktivt i konjunkturpolitikken, da der indtil nu kun har været få midler til rådighed for denne.

Der synes at være enighed mellem stat og kommuner om, at låne- og investeringslofter var relativt effektive midler i de sidste år af højkonjunkturen, men at de under den nuværende lavkonjunktur ikke er særlig egnede. Det påpeges imidlertid i afsnit 3, at lofterne ikke havde nogen afgørende indflydelse på omfanget af kommunernes samlede låntagning og investeringerne under højkonjunkturen, idet disse ville have fået omtrent samme størrelse uden anvendelse af lofterne, og i afsnit 4, at de under alle omstændigheder vil være lidet egnede midler. Den fra statslig side foreslåede omfattende brug af budgetrammer vil endvidere blive diskuteret kritisk i afsnit 4.

Som alternative muligheder til effektivisering af konjunkturpolitikken foreslås i stedet i afsnit 5 regulering af de generelle tilskud samt i afsnit 6 oprettelse af et centralt ledet lånemarked. I afsnit 7 foreslås endelig en samarbejdsprocedure, hvor der tages hensyn til såvel statens informationsbehov som til kommunernes muligheder for at kunne disponere langsigtet.

2. Samarbejdets målsætning

De målsætninger, man fra statslig side ønsker varetaget ved budgetsamarbejdet fremgår ret tydeligt af PP-II. Det siges her, at man ønsker at give regering og

folketing bedre muligheder for dels at styre den langsigtede vækst i det samlede offentlige ressourceforbrug og for dels på kort sigt at kunne justere de samlede offentlige udgifter. Der er altså tale om henholdsvis en allokeringspolitisk og en konjunkturpolitisk målsætning, der ønskes tilgodeset. Det vigtigste middel, man ønsker taget i anvendelse, er fastlæggelse af budgetrammer for de enkelte kommuner. Muligheden af at anvende personalelofter påpeges dog også, ligesom en forøgelse af informationsudvekslingen mellem stat og kommuner tillægges værdi.

Kommunernes reaktion på disse tanker kommer til udtryk i debatoplægget »Kommunerne og samfundsøkonomien«, der er udsendt af Kommunernes Landsforening. Man tager her afstand fra de i PP-II nævnte mål og midler og argumenterer i stedet for, at hovedsigtet med budgetsamarbejdet må være at lette politikernes vurderingsmuligheder, hvorfor en forøget informationsudveksling mellem stat og kommuner er et egnet middel.

Striden mellem stat og kommuner om målsætningen for budgetsamarbejdet skyldes en interessekonflikt om i hvilke organer, der skal træffes afgørende beslutninger. Udgangspunktet her vil dog være, at statsmagten bør have mulighed for at skaffe sig de nødvendige midler til at sikre sine måls opfyldelse. Der kan imidlertid være grund til at diskutere, om målene er rimelige, og om valget af midler er hensigtsmæssigt.

Da staten ønsker at påvirke det samlede resultat af både statens og kommunernes aktiviteter, kan man argumentere for, at den blot kan lade kommunerne træffe deres dispositioner frit, medens den kan fremsætte sine residualt, således at det samlede resultat bliver, som staten ønsker det. Hvis staten ikke vil nøjes med dette, må det skyldes, at den ikke nu mener at have tilstrækkeligt effektive midler til rådighed.

Man kan inddele midlerne i en gruppe af *fastlåste,* der sjældent ændres, og en gruppe af *fleksible,* der ændres jævnligt, hvor man som praktisk skillelinje kan fastsætte, at niveauet for midlet skal overvejes mindst en gang om året. Det er åbenbart, at det kun er de fleksible midler, der er egnede til permanent at løse de konjunkturpolitiske målsætninger, medens de allokeringspolitiske målsætninger kan tilgodeses med midler fra begge grupper. Det er derfor hensigtsmæssigt at fastsætte de fleksible midler hovedsagelig ud fra konjunkturpolitiske overvejelser, medens de fastlåste midler hovedsagelig fastsættes ud fra allokeringspolitiske overvejelser.

Det er meget få fleksible midler, staten har taget i anvendelse over for kommunerne. Det eneste væsentlige, der fortsat anvendes, er investeringslofter, der angiver overgrænser for de tilladte investeringers størrelse. Under indtryk af lavkonjunkturen er lofterne imidlertid fastsat så rigeligt, at de næppe nu har større betydning. Antallet af fastlåste midler er derimod meget stort, da det omfatter alle de øvrige midler, der er til statens rådighed. Statsmagten har således tilstrækkeligt med midler til realisering af sine allokeringspolitiske mål-

sætninger, medens den mangler midler til at inddrage kommunerne aktivt i konjunkturpolitikken.

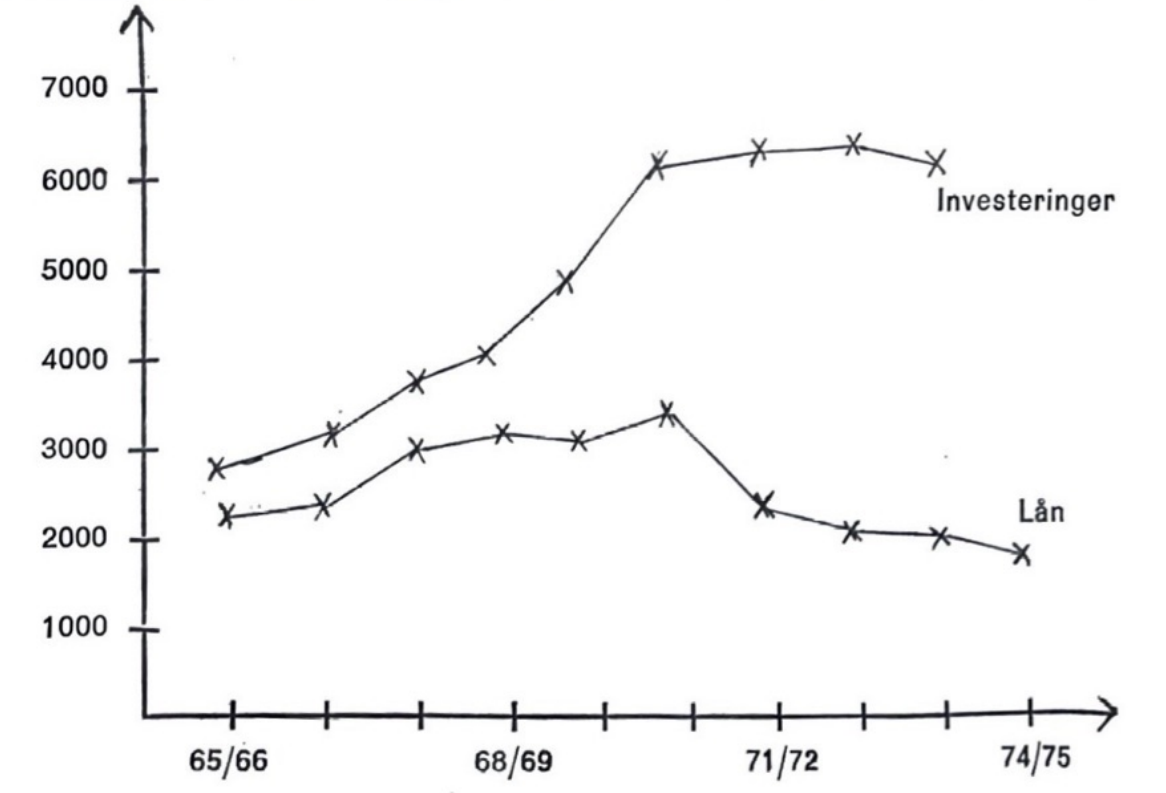
Udgangspunktet for det følgende vil derfor blive, at hovedmålsætningen for budgetsamarbejdet er at skaffe staten effektive midler til at føre konjunkturpolitik. Ved bedømmelse af midlernes effektivitet vil der blive lagt vægt på, *at* deres anvendelse ikke stiller sig i vejen for opfyldelsen af andre statslige målsætninger, *at* de kan anvendes både i konjunkturop- og -nedgange, samt *at* de ikke stiller store krav til administrationsomkostninger.

3. *Vurdering af låne- og investeringslofterne.*

I det følgende afsnit skal der redegøres for nogle teoretiske overvejelser i forbindelse med anvendelse af budgetrammer i konjunkturpolitikken, i dette skal de praktiske erfaringer i 1972/73 og 1973/74 med budgetrammer i form af låne- og investeringslofter omtales.

Der kan nok henvises til adskillige kommuner, hvor de indførte lofter har virket begrænsende på investeringer og lån. Herudfra kan man dog ikke slutte, at lofternes virkning på de samlede investeringer og lån har været begrænsende, idet de i nogle kommuner kan have forøget disse. Det synes således nærliggende at antage, at de kommuner, hvor lofterne ikke var snærende, blev tilskyndet

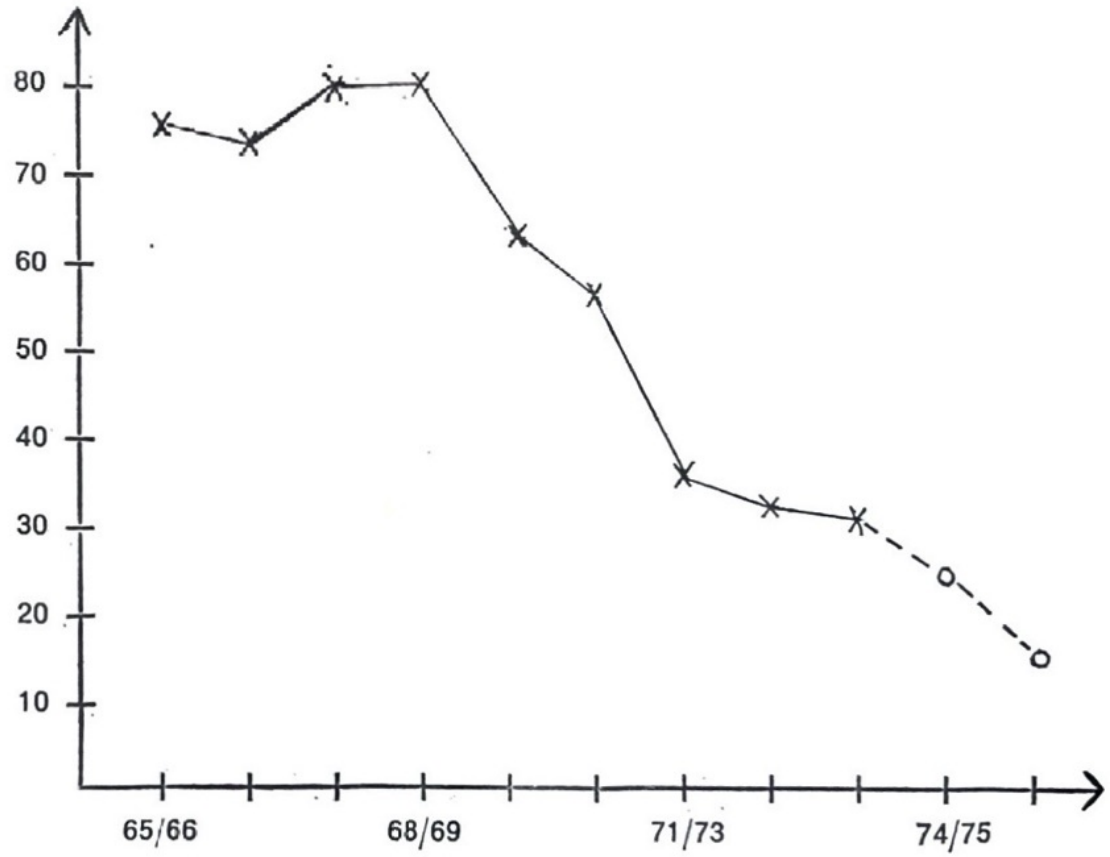
Figur 1: Kommunernes investeringer og bruttolåntagning 1965/66 – 1974/75 i mill. kr.



til at forøge investeringer og lån, således at de kunne udnytte deres loft. Det afgørende for resultatet er således styrken af disse modsatrettede virkninger.

Af figur 1 fremgår de senere års udvikling i henholdsvis investeringer og bruttolåntagning. Det ses heraf, at den voksende tendens, der har været i disse størrelser i hele efterkrigsperioden, er blevet afløst af stagnation i 1970'erne. Dette kunne man måske umiddelbart tage som tegn på, at de anvendte lofter har været effektive til at begrænse væksten i låntagning og investering, men en nærmere analyse synes ikke at bekræfte dette.

Figur 2: Kommunernes belåningsprocent.



Til belysning af udviklingen i bruttolåntagningen er i figur 2 angivet udviklingen i belåningsprocenten, hvor tallene fra 1974/75 og 1975/76 er egne skøn på grundlag af kommunale budgetter. Det fremgår heraf, at frem til 1968/69 lå belåningsprocenten relativt stabilt omkring 75, og at den herefter har været faldende. Lofterne over den kommunale låntagning var gældende i årene 1972/73 og 1973/74, hvorefter de blev afløst af faste krav til selvfinansieringen. I en periode med faldende tendens i belåningsprocenten er det ikke overraskende, at den falder i disse to år, men snarere at faldet er betydeligt mindre end i de øvrige år.

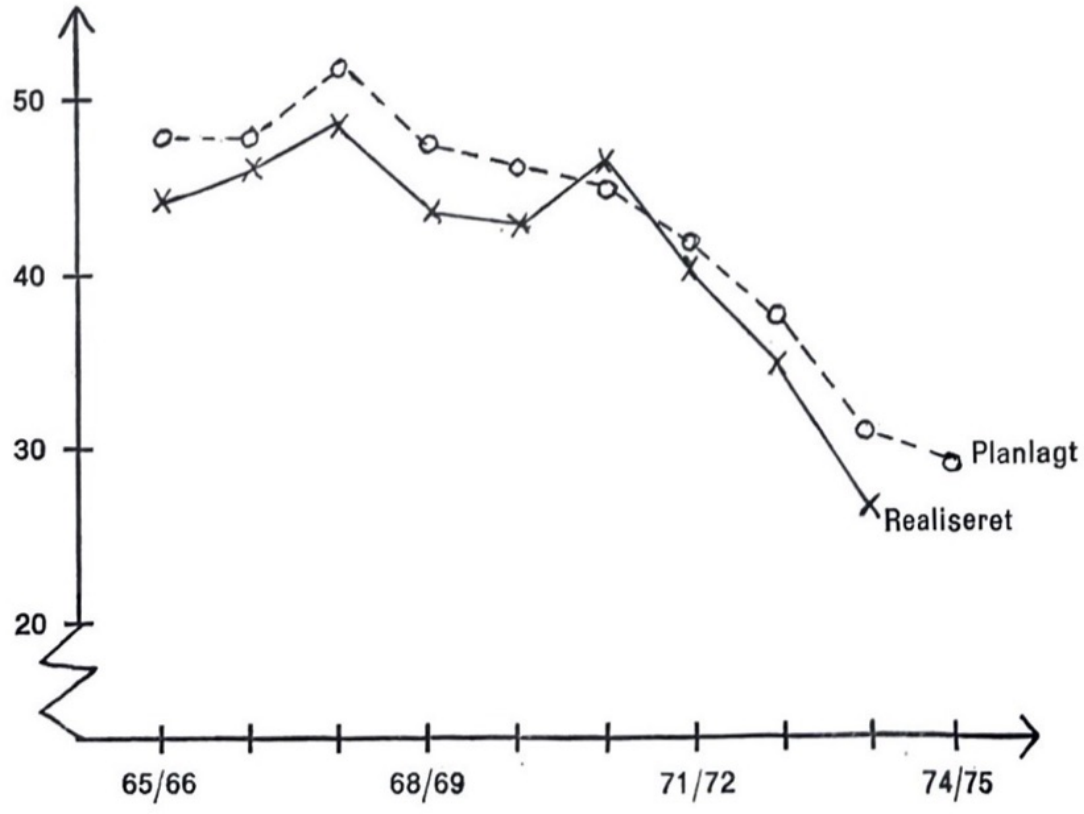
I kommuner med snærende lånelofter kan man forvente, at de vil udnytte

de ikke regulerede finansieringskilder, hvorfor beholdningerne af finansaktiver må nedbringes. For de likvide beholdningers vedkommende har dette imidlertid ikke været tilfældet, idet disse blev forøget ekstraordinært meget i de pågældende år; således var likviditetsforøgelsen på henholdsvis 2784 mill. kr. og 2666 mill. kr. i de to regulerede år mod kun 215 mill. kr. i 1970/71 og 532 mill. kr. i 1971/72 og kun ca. 400 mill. kr. i 1974/75. Det er således vanskeligt at hævde, at låneloftet var en overbevisende klemme på kommunernes finansieringskilder.

Det synes mere nærliggende at antage, at kommuner uden snærende låneloft har sikret sig mod fremtidige indgreb ved gennem forøget låntagning og efterfølgende udlån til banker og forsikringsselskaber at oparbejde en beredskabskapital. Det konstaterede fald i belåningsprocenten skyldes således næppe låneloftet, men at kommunerne efter 1968/69 har ønsket at øge deres selvfinansiering, hvilket kan skyldes det højere renteniveau, der har været herskende i årene fra 1969 og frem. Man må således have i erindring, at kommunerne er mere renteføl somme end andre låntagere, der kan trække deres renteudgifter fra ved opgørelsen af skattepligtig indkomst.

Til belysning af udviklingen i investeringerne er udviklingen i henholdsvis planlagte og realiserede investeringer angivet i figur 3. Investeringslofterne har været anvendt fra 1972/73, hvor kommunerne realiserede ca. 94 procent af de

Figur 3: Kommunernes investeringskvote.



planlagte investeringer[1]). Det er imidlertid normalt, at det realiserede er mindre end det planlagte, hvilket kun har svigtet i 1970/71 – det første år med den nye kommunestruktur – hvor planlægningsusikkerheden var ekstraordinær stor. I 1971/72, hvor der ikke var noget investeringsloft, blev der således realiseret ca. 95 procent af de planlagte investeringer. Det synes derfor rimeligt at konkludere, at den nedgang, der fandt sted i investeringskvoten i 1972/73, sandsynligvis også ville have fundet sted uden brug af investeringslofter.

For 1973/74 var budgetterede investeringer betydelig større end staten kunne tillade, hvorfor der blev foretaget nedskæringer heri. Man kunne måske tage dette som udtryk for investeringslofternes positive virkning, men det er ikke rimeligt. De budgetter, kommunerne udarbejdede for 1973/74, må være påvirket af, at det foregående års investeringsloft blev fastsat som en procentdel af årets budget. Et naturligt kommunalt ønske om at få tildelt et rigeligt loft tilsiger derfor, at budgetterne for 1973/74 gøres meget rigelige, så eventuelle procentuelle begrænsninger heri vil virke så lidt generende som muligt. Staten håndhævede endvidere i næsten hele 1973/74 et igangsætningsstop. Da kommunerne kun fik realiseret ca. 89 procent af de planlagte og tilladte investeringer, tyder det på, at det var igangsætningsstoppet og ikke investeringsloftet, der var den effektive begrænsning på de kommunale investeringer dette år.

De kommunale budgetter tyder på, at investeringskvoten vil falde yderligere i 1974/75 og 1975/76. Det er muligt, at noget af dette fald kan tilskrives investeringslofterne, selv om disse er blevet lettet i de pågældende år. Det fald, der i første del af 1970'erne har kunnet konstateres i kommunernes investeringskvote, skyldes nok snarere, at kommunerne ønsker at begrænse væksten i deres skatteudskrivning og dermed i deres ressourceforbrug. Da det konjunkturpolitiske hovedproblem fra sommeren 1974 endvidere har været den betydelige arbejdsløshed, kan en eventuel begrænsende virkning på investeringerne ikke skrives på investeringslofternes plus-side.

Konklusionen bliver således, at låne- og investeringslofterne ikke har haft nogen afgørende betydning for kommunernes samlede låntagning og investeringer, idet disse stort set ville have været de samme uden anvendelse af lofterne.

1) Kommunernes arealerhvervelser i ubestemt øjemed og med videresalg for øje, der i 1971/72 androg 258 mill. kr., og som var budgetteret til at andrage 209 mill. kr. i 1972/73, beløb sig til 532 mill. kr. Disse køb betragtes ikke nationaløkonomisk som investeringer, hvorfor de ikke indgår i de her benyttede investeringstal, og hvorfor de ikke kom under investeringsloftet. For den enkelte kommune er købene imidlertid en investering, hvorfor det er nærliggende at betragte forøgelsen som en kommunal reaktion mod investeringsloftet.

4. Budgetrammers anvendelighed.

Den manglende virkning af de hidtil anvendte budgetrammer skyldes de aktuelle forhold og er ikke udtryk for, at sådanne generelt vil være virkningsløse. For et kommende budgetsamarbejde må det afgørende være, hvilke virkninger budegtrammer kan forudses at få i fremtidige situationer.

Et investeringsloft kan være af værdi som et element i en kontraktiv finanspolitik, hvis der er tale om en samfundsøkonomisk over-efterspørgsel efter byggeri, men er det modsatte tilfældet, er et loft ikke egnet. I en lavkonjunktur kunne man eventuelt overveje at indføre et »investeringsgulv«, men det er næppe et politisk acceptabelt middel at påtvinge kommunerne uønskede investeringer, når målsætningen om begrænsning i den offentlige sektors ressourceforbrug tages i betragtning.

Hvis de konjunkturpolitiske problemer ikke hovedsagelig er knyttet til bygge- og anlægssektoren, er en finanspolitisk regulering af denne ikke tilstrækkelig, men man må interessere sig for de kommunale budgetters samlede indkomstvirkning. En effektiv kontrol af denne ved hjælp af budgetrammer kræver, at disse udvides til at omfatte såvel driftsudgifter som indtægter.

En så omfattende brug af budgetrammer vil begrænse det kommunale selvstyre til fordeling af beløbsrammerne på enkelte projekter. Det bør nok overvejes, om en så kraftig begrænsning i selvstyret er en politisk acceptabel pris for at inddrage kommunerne aktivt i konjunkturpolitikken. De politiske vanskeligheder, staten eventuelt kan undgå ved at pålægge kommunerne en del af de upopulære indgreb, kan endvidere let blive afløst af nye i forbindelse med fastsættelsen af en »retfærdig« fordeling af budgetrammerne. Hertil kommer, at budgetrammernes fastsættelse vil give staten en administrativ byrde, der ikke modsvares af nogen lettelse i kommunernes administration.

En mindre effektiv påvirkning af de kommunale budgetters indkomstvirkning kan opnås ved at fastsætte rammer for kommunernes underskud på drifts- og anlægsbudgettet, medens fastsættelsen af udgifter og indtægter overlades til kommunerne. Dette vil give staten færre administrative og politiske besværligheder, men det vil støde på den vanskelighed, at overskuddets størrelse er påvirket af forhold, kommunerne vanskeligt kan forudsige. De fastsætter deres handlingsparametre, aktivitetsniveauer og skatteprocenter, på et tidspunkt, hvor man ikke kender udviklingen i beskatningsgrundlag, priser og lønninger, hvorfor det kan være vanskeligt at fastsætte dem, så kravene overholdes. Hvis man skal give kommunerne en rimelig mulighed for at opfylde kravene, må eventuelle rammer fastsættes meget brede, men herved bliver statens muligheder for at påvirke de kommunale budgetters indkomstvirkning tilsvarende afsvækket.

Konklusionen bliver altså, at budgetrammer ikke er et hensigtsmæssigt middel til sikring af statens konjunkturpolitiske målsætninger. Hvis der kun benyt-

tes rammer for dele af budgetterne, bliver den finanspolitiske virkning begrænset, medens omfattende rammer for både udgifter og indtægter betyder en afgørende begrænsning i det kommunale selvstyre.

5. Generelle tilskud.

Som et alternativ til budgetrammer skal der her foreslås, at man foretager en konjunkturpolitisk regulering af statens generelle tilskud til kommunerne.

De generelle tilskud fastsættes for tiden således, at totalbeløbet svarer til det, kommunerne fik ind ved de procentrefusioner, der afløses af generelle tilskud. Reguleringen af dem foregår automatisk på grundlag af velstandsudviklingen, hvorfor de ikke nu kan tjene konjunkturpolitiske formål. Det er forståeligt, at statsmagten i overgangsperioden, hvor de generelle tilskud indføres, benytter denne automatiske måde, idet man derved undgår megen kommunal uvilje, der kunne møde dette nye tilskudssystem. I de kommende år synes en konjunkturpolitisk regulering af de generelle tilskud imidlertid at have bedre politiske muligheder.

Kommunerne kan reagere forskelligt på en nedskæring i de generelle tilskud, idet de enten kan begrænse deres aktiviteter, forøge deres skatter, foretage en nedsparing eller foretage en kombination af disse forholdsregler til sikring af balance på budgettet. Det hævdes ofte fra kommunal side, at en nedskæring i de generelle tilskud ikke vil have nogen dæmpende virkning på deres aktiviteter, men vil betyde tilsvarende øgede skatter. Det er muligt, at det er rigtigt på kort sigt, men på lang sigt er det mere tvivlsomt. Af hensyn til konjunkturpolitikken er det imidlertid mindre afgørende, om der foretages begrænsninger i aktiviteterne eller forøgelse af skatterne; begge dele virker dæmpende på den økonomiske aktivitet. Tilsvarende betragtninger kan anstilles ved en forøgelse af de generelle tilskud.

Den foreslåede regulering stiller sig ikke hindrende i vejen for, at de generelle tilskud tillige kan have fordelingspolitiske og allokeringspolitiske virkninger. Fordelingspolitiske hensyn kan således varetages ved fastlæggelsen af den fordelingsnøgle, hvorefter det samlede tilskudsbeløb fordeles ud på de enkelte kommuner, medens allokeringspolitiske hensyn kan varetages ved valget af det langsigtede niveau for tilskudsbeløbet. Da reguleringen endvidere kan give en positiv virkning både i høj- og lavkonjunkturer, og da den kun kræver ubetydelige administrationsomkostninger, er der her tale om et meget hensigtsmæssigt konjunkturpolitisk middel.

6. Et centralt lånemarked.

Et andet middel, der kan bringes i forslag, er krav om, at alle kommunernes penge- og finanstransaktioner d.v.s. både deres korte og lange indskud samt

låntagning skal foregå gennem et centralt ledet lånemarked. Man kunne teoretisk forestille sig, at det praktiske arbejde blev overladt Nationalbanken eller Kongeriget Danmarks Hypotekbank, men det er nok mere realistisk at forestille sig, at der oprettes en ny institution, som eventuelt kan være en udbygning af Kommunekreditforeningen. Det afgørende er, at statsmagten – eventuelt gennem Nationalbanken – kan bestemme til hvilke renter, kommunerne kan ind- og udlåne, samt omfanget af institutionens øvrige aktiviteter, f. eks. i form af obligationsudstedelse og udenlandsk lånoptagelse. Til gengæld skulle institutionen kunne indskyde i og trække på Nationalbanken på samme måde som Staten.

Renterne tænkes fastsat ud fra disses forventede økonomiske virkninger, hvorfor man kan forestille sig, både at de er højere og lavere end på de private lånemarkeder, samt at rentemarginalen er anderledes. Den aktuelle situation ville således have talt for meget lave renter på det kommunale lånemarked, idet man herved fik en positiv indkomstvirkning fra de kommunale budgetter. Der skal nemlig fastsættes høje renter, når man ønsker at give kommunerne incitament til at stramme finanspolitikken, og lave renter, når man ønsker, de skal slække den.

Det er en fordel ved et særligt lånemarked for kommuner, at statsmagten kan påvirke disses budgetter ved pengepolitiske foranstaltninger uden risiko for uønskede virkninger i den private sektor eller for låntagningen i udlandet. Mulighederne for opfyldelsen af andre statslige målsætninger bliver således ikke ringere ved forslagets gennemførelse. Da administrationen af markedet endvidere er relativ enkel og afløser allerede eksisterende finansadministration, der må antages at være af et betydeligt større omfang, er der efter de tidligere opstillede kriterier tale om et meget hensigtsmæssigt middel. Som en yderligere fordel ved forslaget kan nævnes, at det bliver enklere at skaffe et hurtigt overblik over likviditetsvirkningen af kommunernes aktiviteter, således at det bliver lettere at føre pengepolitik over for den private sektor.

Medens kommunerne tidligere normalt placerede deres penge ret automatisk i de lokale pengeinstitutter, er de i de senere år blevet mere interesseret i at opnå den højest mulige forrentning, hvorfor pengene er gået til de højest bydende. Denne udvikling skyldes nok, at de enkelte kommuner har fået flere penge at disponere over, og at renteniveauet er steget, således at finansaktiverne er blevet en betydelig indtægtskilde. Den nye udlånspolitik er dog blevet kritiseret for at drive renteniveauet op til skade for det private erhvervsliv, hvorfor nogle kommuner nu er begyndt at indskyde penge under markedsrente i lokale filialer af de efterhånden stærkt centraliserede pengeinstitutter.

Den lavere rente betyder, at kommunen indirekte yder tilskud til den private sektor, men det er dog uklart, hvem det tilfalder, og i højeste grad diskutabelt, om dette er en kommunal opgave. Det er muligt, at kommunerne – direkte eller indirekte – betinger sig, at deres indskud lånes ud til lokale virksomheder på

rentevilkår, der er tilsvarende lempeligere end markedsvilkårene. Det tilskud, der herved gives det lokale erhvervsliv, er yderst problematisk, idet kommunerne i kampen om lokaliseringen af nye erhvervsvirksomheder kan fristes til at konkurrere på disse. I denne konkurrence vil de velhavende kommuner være bedst rustede, hvilket næppe kan være i overensstemmelse med statens regionaløkonomiske målsætninger. Det fremførte forslag kan stoppe en sådan udvikling effektivt.

Man skal dog næppe vente, at de kommunale politikere vil blive begejstrede for forslaget, da de vil hæfte sig ved dets begrænsning i det kommunale selvstyre. Begrænsningen er imidlertid langt mindre end den, man kan frygte ved anvendelse af omfattende budgetrammer. Endvidere kan den del af selvstyret, der vedrører finansforvaltningen, ikke begrundes ud fra de samme velfærdsteoretiske betragtninger, som kan anvendes for det selvstyre, der vedrører kommunernes valg af aktivitetsniveauer og skatteprocenter.

7. Samarbejdsproceduren.

De to foreslåede midler kan tages i brug hver for sig, men muligheden for at føre konjunkturpolitik bliver naturligvis bedst, hvis begge midler anvendes. Af det foregående fremgår, at hvis man sammenholder et system med regulering af generelle tilskud og af renterne på et kommunalt lånemarked med et system af budgetrammer, er det her foreslåede langt mere hensigtsmæssigt end budgetrammerne til at løse de konjunkturpolitiske opgaver.

For begge systemer gælder, at kommunernes muligheder for at forudse, hvilke betingelser de skal virke under i fremtiden, og dermed for at planlægge deres aktiviteter, afhænger af, i hvilken udstrækning staten er villig til på forhånd at give oplysninger om sine hensigter, og af, i hvilken udstrækning dens faktiske handlinger afviger herfra. Det er åbenbart, at når kommunerne inddrages aktivt i konjunkturpolitikken, må de indstille sig på, at de med relativt kort varsel skal foretage ændringer i deres dispositioner. De bør derfor have en fleksibel planlægning, men der er grænser for, hvor stor fleksibilitet der bør kræves, da fleksibiliteten normalt vil kræve øgede planlægningsudgifter.

En svaghed i det foreslåede system i forhold til budgetrammer er, at det bliver noget vanskeligere for staten at forudse den finanspolitiske virkning af sine midler. Over en årrække kan staten imidlertid indhøste erfaringer om midlernes virkning, således at den med tiden får bedre forudsigelsesmuligheder, men specielt i de første år kan der være behov for yderligere information til bedring af statens prognoser. Budgetsamarbejdet bør derfor bestå i en planlægningsprocedure, hvor der både tages hensyn til kommunernes mulighed for at tilrettelægge deres aktiviteter og til statens informationsbehov vedrørende kommunernes aktiviteter.

Det skal her foreslås, at staten for hvert år i budgetteringsperioden kommer

med forslag til f. eks. tre værdier af henholdsvis generelle tilskud og renter, og at kommunerne udarbejder tre tilsvarende alternative budgetter. Umiddelbart inden budgetternes endelige vedtagelse i kommunerne meddeler staten så, hvilket niveau de generelle tilskud og renterne for aftalte lån skal have det pågældende år, medens renterne for ikke-aftalte lån fastsættes løbende.

De tre alternative værdier kan beregnes på den måde, at midter-alternativet fastsættes, således at virkningen i kommunerne anslås at svare til de allokeringspolitiske målsætninger og til en »normal« konjunktursituation, medens de to yder-alternativer fastsættes, således at de kan modvirke henholdsvis et for stort og et for lille efterspørgselspres. Det må være et praktisk skøn, hvor meget midlerne skal variere i forslagene, men det synes rimeligt at fastsætte variationen på en sådan måde, at man i de fleste tilfælde kan regne med, at staten vil holde sig inden for den foreløbigt angivne variation. Der kan f. eks. være tale om at ændre midlerne 10 procent til hver side. Kommunerne vil da kunne regne med, at de normalt ikke vil få mindre end 90 procent og ikke mere end 110 procent af det normale generelle tilskud, hvorfor deres usikkerhed i planlægningen er begrænset.

En forudsætning for, at de alternative budgetter vil betyde en reel forbedring af statens informationsgrundlag, er, at kommunerne giver korrekte oplysninger i disse. Der vil altid være en vis usikkerhed om fremtiden, men spørgsmålet er, om kommunerne vil være motiveret til at give korrekte oplysninger eller til at fordreje dem i en bestemt retning. Ved den foreslåede procedure kan de dog næppe opnå fordele ved at give ukorrekte oplysninger, idet det ville kræve, at de er bedre til at forudse konjunkturudviklingen end staten. Hertil kommer så, at det vil være vanskeligt for kommunerne både at skulle udarbejde et sæt officielle budgetter til staten og et uofficielt budget til eget brug.

Forudsætningen for, at proceduren vil give kommunerne rimelige muligheder for at tilrettelægge deres langsigtede dispositioner, vil endelig være, at staten er villig til på forhånd at angive sine intentioner. Det betyder, at den ikke i de foreløbige forslag skal angive meget vide grænser, og at den agter at realisere midter-alternativet, hvis den konjunkturpolitiske situation bliver som forudset. Det er nok denne forudsætning, der er den mest kritiske, da statsmagtens villighed til at lægge sig fast på rammerne for en langsigtet politik ikke indtil nu har været særlig fremtrædende.

Det er således muligt at opbygge en samarbejdsprocedure, der inddrager kommunerne aktivt i konjunkturpolitikken uden at deres langsigtede planlægning lider urimelig skade, men det kræver, at man i regering og folketing er villige til at formulere og fastholde en langsigtet politik for den kommunale sektor.

Litteratur

O. Asmussen: »Tanker om funktions- og udgiftsdeling mellem stat og kommune.« *Økonomi og Politik* 1967. p. 81–95.

Kommunernes Landsforening: *»Kommunerne og samfundsøkonomien.«* København 1974.

P. Mikkelsen: »Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne.« *Økonomen* nr. 8, 1973.

P. Mikkelsen: »Forholdet mellem stat, amter og kommuner.« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1974. p. 88–98.

B. Milhøj: »Kommunernes indpasning i samfundsøkonomien.« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1974. p. 444–61.

R. Norstrand: »Statens økonomiske styring af kommunerne.« *Gult memo* nr. 28 fra Københavns Universitets Økonomiske Institut. 1974.

»PP-II. Perspektivplan-redegørelse 1972–1987.« København 1973.

E. Tjørnehøj: »De offentlige opgavers fordeling mellem staten og kommunerne.« *Økonomi og Politik* 1966. p. 439–54.

Bilagstabel

	Planlagte investeringer i mill. kr.	Realiserede investeringer i mill. kr.	Realiseret brutto-låntagning i mill. kr.	Drifts- og anlægs-udgifter i mill. kr.	Planlagt investerings kvote	Realiseret investerings-kvote	Realiseret andel af planlagte investeringer	Realiseret belånings-procent
1965/66	2813,1	2659,0	2012	5973	41,1	44,5	94,5	75,7
1966/67	3107,6	3036,0	2240	6600	41,1	46,0	97,7	73,8
1967/68	3972,4	3776,8	3004	7775	51,1	48,5	95,1	79,5
1968/69	4363,1	4084,1	3254	9329	46,8	43,7	93,6	79,8
1969/70	5297,0	4864,4	3063	11507	46,0	42,2	91,8	63,0
1970/71	5977,0	6037,5	3454	13246	45,1	45,6	101,0	57,2
1971/72	6656,8	6340,1	2318	16061	41,4	39,5	95,2	36,6
1972/73	6922,9	6470,4	2102	18768	36,9	34,5	93,5	32,5
1973/74	6829,6[1])	6067,3[2])	1914	23142	29,5[1])	26,2[2])	88,8[1+2])	31,5[2])
1974/75	7717,1[1])	–	1794	28055	27,5[2])	–	–	–

Anm.: 1) Der er for 1973/74 og 1974/75 tale om tal for de planlagte investeringer efter at kommunerne fik meddelelse om deres investeringsrammer. 2) Delvis anslået.

Kilder: Planlagte og realiserede investeringer er fra Danmarks Statistiks særopgørelser, der offentliggøres løbende i Statistiske Efterretninger. Bruttolåntagningen frem til og med 1967/68 er fra de kommunale regnskaber offentliggjort i Statistisk Årbog, medens de øvrige år er fra Danmarks Statistiks særopgørelse, som offentliggøres løbende i Statistiske Efterretninger. Drifts- og anlægsudgifterne, der er opgjort netto, er frem til og med 1969/70 regnskabstal fra Statistisk Årbog, medens de øvrige år er budgettal fra Statistiske Efterretninger.