

CEPOS

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne

Om nødvendigheden af reformer
på den offentlige økonomis udgiftsside

CEPOS arbejdsrapport nr. 1



CEPOS' publikationer er gratis tilgængelige for alle online på www.cepos.dk, men kan også bestilles i trykt form gennem CEPOS forlaget,
Landgreven 3, 3. sal, 1301 København K
Telefon: 33 45 60 30 eller fax: 33 45 60 45
E-mail: info@cepos.dk

© Copyright: 2009 CEPOS, Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til CEPOS.

© Copyright omslag: 2009 CEPOS

© Omslagslayout: CEPOS
Tryk: CEPOS Forlaget
Forlag: CEPOS Forlaget
Oplag: 100
ISBN nr.: 978-87-991929-8-4

Maj 2009

Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne

**Om nødvendigheden af reformer på den
offentlige økonomis udgiftsside**

Henrik Christoffersen

Karsten Bo Larsen

CEPOS Arbejdspapir nr. 1

Maj 2009

Indhold

Sammenfatning:.....	5
1. Samfundsøkonomiens pres på kommunestyrets form og indhold	7
2. Den offentlige udgiftssides hidtidige urørlighed	11
3. Kommunestyrets form og produktivetsforståelse.....	13
4. Sammenhængen mellem service og udgifter i kommunerne.....	19
5. Illusionen om kommunalt selvstyre og eget ansvar	22
6. Forskellene i kommunernes udgiftsniveau	24
7. Grundniveau og merforbrug i kommunesektoren.....	29
8. Kommunernes udgifter og borgernes tilfredshed	32
9. Kommunernes udgifter og borgernes opfattelse af effektivitet	34
10. De kommende forandringsprocesser	36
Referencer	39
Bilagstabel.....	40

Sammenfatning:

Med de gældende strukturer i den danske velfærdssektor er der udsigt til ubalance på den offentlige sektors budgetbalance. Regeringen har søgt at undgå forhøjelser af skattesatser og begrænsninger af normerne for levering af offentlig service ved i stedet at øge befolkningens arbejdsmarkedsdeltagelse gennem reformer af skattesystemet, arbejdsmarkedet m.v. Denne strategi forekommer nu at være udtømt – i det mindste for en rum tid, og de gennemførte reformer vil ikke fuldt ud lukke den fremtidige ubalance. Det efterlader to muligheder, nemlig at øge skattesatserne eller at gennemføre reformer på den offentlige sektors udgiftsside. De kommunale driftsudgifter udgør omkring to tredjedele af de samlede offentlige driftsudgifter. Dette papir peger på to grundomstændigheder, som nødvendiggør en fornyelse af styringen af de offentlige serviceudgifter. Den første er, at Folketinget – og befolkningen – ikke accepterer større forskelle i den offentlige velfærdsservice på de afgørende serviceområder. Den anden er, at kommunerne ikke i dag bærer det fulde samfundsøkonomiske ansvar for deres aktivitet.

Papiret undersøger endvidere perspektivet, at den danske velfærdssektor på serviceområdet, som det jo er en selvfølge på f.eks. folkepensionsområdet, kommer til at tilbyde alle danskere det samme niveau for velfærdsservice som grundydelse. Herefter må borgerne så bære omkostningerne ved egne valg af flere serviceydelser, som kan leveres gennem arbejdsmarkedsbaserede aftaler, gennem markedsløsninger eller i frivillige sammenhænge. Det svarer til den måde, danskernes pension fungerer.

Det beregnes for 2008, at såfremt alle danskere tilbydes kommunal velfærdsservice på det serviceniveau, som indbyggerne i Holbæk kommune modtager, så kan kommunesektorens serviceudgifter reduceres med 25 milliarder kroner. Det påvises endvidere ved en surveyundersøgelse gennemført i oktober 2008, at befolkningens tilfredshed med deres kommunes velfærdsservice ikke overhovedet beror på kommunens serviceniveau når dette udtrykkes ved udgifter i forhold til standardiserede udgiftsbehov. Det understreges endelig, at egentlige reformer af den kommunale servicesektor i et omfang, så det løser den offentlige sektors balanceproblem også på lidt længere sigt, nødvendigvis må være meget dybtgående og herunder gøre kommuner til fundamentalt anderledes fungerende institutioner i den danske samfundsmodel.

1. Samfundsøkonomiens pres på kommunestyrets form og indhold

Regeringens mellemlange økonomiske planlægning viser en udsigt til ubalance mellem offentlige udgifter og indtægter i fremtiden, såfremt udgifterne alene fremskrives ud fra de hidtidige mønstre for udgiftsudvikling og såfremt indtægterne fremskrives ud fra, hvad de bestående offentlige indtægtskilder vil kaste af sig. Regeringens strategi for at rette op forekommer umiddelbart at være et Columbusæg. Danskerne skal arbejde mere. Så tjener de også mere og betaler mere i skat. Og så trækker de mindre på de offentlige overførselsordninger. Herved undgår regeringen at sætte skattesatserne op eller at reducere de offentlige udgifter direkte. De to afgørende satsninger for regeringen er i denne forbindelse Arbejdsmarkedskommissionen og en arbejdsmarkedsreform samt Skattekommissionen og en skattereform. Forud herfor har der arbejdet en Velfærdskommission, hvis resultater ikke ledte til strukturreformer, som matcher de samfundsøkonomiske udfordringer.

Skattereformen er lagt fast med et udspil i marts 2009, så den kommer til at øge skatteindtægterne, men den vil ikke fuldt ud lukke ubalancen i den mellemlange økonomiske planlægning. Den endelige betænkning fra Arbejdsmarkedskommissionen er planlagt til udsendelse i august 2009, men der er oven på statsministerskiftet i april 2009 udsendt politiske signaler, som gør det klart, at regeringen ikke umiddelbart vil følge op på kommissionsarbejdet med reformoplæg.

Hvad angår den offentlige udgiftsside så har to stærke tendenser gjort sig gældende frem til 2009:

For det første har den gunstige beskæftigelsesudvikling indebåret, at udgifterne til indkomstoverførsler har udviklet sig meget afdæmpet.

For det andet er kommunernes serviceudgifter vokset betydeligt.

I løbet af 2009 er det blevet stadig tydeligere, at den offentlige udgiftsside er kommet under kraftig forværring. Det er der to væsentlige forklaringer på:

Den ene forklaring er, at afdæmpningen af konjunkturforløbet og fremkomsten af større ledighed leder til et pres i opadgående retning på de

offentlige transfereringsbetalinger og en svækkelse af udviklingen i beskatningsgrundlag.

Den anden forklaring er, at bestræbelserne siden gennemførelsen af den kommunale strukturreform i 2007 på at holde kommunernes serviceudgifter inden for fastlagte økonomiske rammer, har vist sig ikke at lykkes. Allerede da rammerne for kommunernes økonomi i 2009 blev forhandlet mellem regeringen og Kommunernes Landsforening i foråret 2008 viste det sig, at regeringen ikke var i stand til at foretage modregning for de overskridelser af den forudgående kommuneaftale for 2007, som kommunerne havde foretaget. Denne erfaring fik Folketinget til i juni 2008 at vedtage en lovpakke, som indebar indførelse af en automatisk modregningsmekanisme ved fremtidige kommunale overskridelser af skatteloft eller af aftaler om rammer for serviceudgifter og anlægsudgifter. Det viste sig i foråret 2009, at kommunerne alligevel overskred den aftalte ramme for serviceudgifter i 2008. Ved en forhandling mellem regeringen og Kommunernes Landsforening i marts 2009 lykkedes det imidlertid Kommunernes Landsforening at tiltvinge sig et tilsagn fra regeringen om at suspendere den modregningsmekanisme, som endnu ikke havde fået lov til at fungere i bare et enkelt år.

Hertil kommer udsigterne på mellemlangt og langt sigt, hvor demografiske forandringer vil reducere arbejdsstyrkens andel af befolkningen og skabe øget pres på de offentlige budgetter.

Perspektivet for de offentlige finanser, som det tegner sig nu er altså, at der såvel på kort som på mellemlangt og langt sigt er udsigt til fremtidige betydelige budgetunderskud i en situation, hvor der allerede som udgangspunkt udgår en ret kraftig ekspansiv påvirkning af samfundsøkonomien fra de offentlige finanser. Ydermere er situationen den, at alle muligheder for at balancere de offentlige budgetter ved strukturreformer, som øger arbejdsudbuddet er ved at være prøvet af – i det mindste for en rum tid – gennem arbejdet med skatte- og arbejdsmarkedskommissioner.

Underskud på de offentlige finanser er ensbetydende med, at der akkumuleres en nødvendighed af efterfølgende processer, som leder til genopretning. Den slags processer kan enten have form af planlagte og besluttede reformer eller de kan blive drevet af underskuddenes egne iboende forandrende kræfter.

Uanset om det vil ske ved nye strukturelle reformer eller ved den samfundsøkonomiske nødvendigheds ubønhørlighed så vil kommunernes vilkår for at bedrive produktion af velfærdsservice blive forandret. Udgangspunktet er, at kommunerne med den måde, kommunaløkonomien i dag er organiseret og styret på, ikke selv disponerer, så kommuneøkonomien indordnes under bestemte samfundsøkonomiske rammer. Derfor må forandringerne nærliggende få en karakter, så de grundlæggende kommer til at ændre ved, hvad kommuner i det hele taget er for samfundsmæssige institutioner. Det var det der skete med det regionale niveau i Danmark med strukturreformen i 2007, hvor amterne blev omformet til regioner.

Sådan som indpasningen af kommunerne i samfundsøkonomien nu foregår ved årlige forhandlinger mellem regeringen og Kommunernes Landsforening, er en fundamental spilleregulering det såkaldte DUT-princip (DUT står for Det Udvidede Totalbalanceprincip), jfr. Mau Pedersen (2008). Reglen siger, at kommunerne skal tildeles bloktilskud af staten alt efter hvilke opgaver staten og kommunerne er enige om, at kommunerne skal løse. Hvis staten pålægger kommunerne at gøre noget nyt, så skal staten også fuldt tilføre kommunerne de penge, som det vil koste at gennemføre de nye aktiviteter. DUT-tankegangen er udtryk for en bestemt forståelse af vilkårene for kommunal serviceproduktion, nemlig den forståelse, at der kun findes én vej til større produktion i kommunerne: Flere penge. Anderledes udtrykt indebærer tankegangen en forestilling om, at produktiviteten (forholdet mellem udgifter og mængden og kvaliteten af produceret service) er uforanderlig.

En sådan forståelsesmåde i forhold til vilkårene for at producere velfærdsservice er i særlig grad problematisk i et velfærdssamfund som det danske, der meget vidtgående samler produktion af velfærdsservice i en kommunal sektor og baserer sig på en skattefinansiering af denne produktion. På sigt er det ydermere realistisk at antage, at befolkningen med stigende indkomster vil efterspørge mere velfærdsservice, og hvis videre udvikling af produktion af velfærdsservice fortsat skal fastholdes i et system baseret på skattefinansieret kommunal tilvejebringelse af standardiserede ydelser til alle, vil den offentlige økonomi ikke kunne holdes inden for givne rammer. Paldam (2009) har undersøgt de samfundsøkonomiske konsekvenser af at lade den offentlige servicesektor udvikle sig, så den fastholder den størrelse, som den realt har i dag i forhold til hele samfundsøkonomien. Paldam viser, at under

forudsætning af at servicesektoren fortsat fungerer uden produktivtævækst, og de private erhverv øger produktiviteten så realindkomsterne og velstanden i samfundet bliver stadig højere, da vil et fortsat stigende skattetryk være uomgængeligt.

Der er altså brug for reformer, som forholder sig til den offentlige udgiftsside. Her synes to problemstillinger at være helt centrale:

Den første problematik handler om, hvorledes kommunesystemet kan reformeres, så samfundsøkonomien baseres på, at der fremkommer stadige fremskridt i evnen til at skabe værdi i forhold til udgifterne, produktivtævfremskridt, i serviceproduktionen. Den kommunale strukturreform i 2007 indebar en sådan reform af det regionale niveau og sygehusvæsenet, men kommunerne blev blot større uden at blive omstillet til andre præmisser for serviceproduktionen.

Den anden problematik handler om, hvorledes der kan løsnes op i forestillingen om, at velfærdsservice – og videre øgning af produktionen og forbruget af velfærdsservice – primært organiseres som skattefinansieret tildeling af standardydelse produceret i det kommunale system. Sådan et opbrud i forestillingen om et skattefinansieret monopolsystem kom allerede omkring 1960 på pensionsområdet med stop for videre udbygning af folkepensionen og starten på opbygningen af arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsordninger, men det er endnu kun i sin vorden på området for velfærdsservice.

2. Den offentlige udgiftssides hidtidige urørlighed

Overvejelserne gennem de senere år om mere grundlæggende strukturreformering af den offentlige økonomi har været samlet omkring nogle kommissionsarbejder. En summarisk gennemgang af disse arbejder kan belyse, i hvilket omfang de også har taget fat på strukturelle problemstillinger, som knytter sig til den offentlige udgiftsside.

Strukturkommissionen – der fremlagde sin betænkning i januar 2004 - analyserede stordriftsfordele i kommunerne, og et af kommissionens argumenter for at anbefale en strukturreform var, at større kommuner bedre kunne indhente stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion. Efterfølgende er der dog ikke stillet konkret krav til øget effektivitet i kommunerne. Endvidere er modellen for finansieringen af de kommunale udgifter ikke blevet tilpasset, så den giver øgede incitamenter til at indhøste effektiviserings-potentialer. Omformningen af det regionale niveau fra amter til regioner har dog ledt til et regionalt system med stærkere evne til at mobilisere fremskridt i produktivitet, jfr. det følgende afsnit 3.

Velfærdskommissionen – der offentliggjorde sin betænkning ca. 2 år efter strukturkommissionen i december 2005 - tilkendegiver klart, at kommissionen ikke har foretaget grundige og systematiske analyser af effektiviteten i den offentlige sektor:

”Velfærdskommissionen har ikke haft de tids- og ressourcemæssige rammer til at foretage en grundig og systematisk afdækning af det fulde potentiale for øget kvalitet og effektivitet og en bedre ressourceanvendelse i den offentlige sektor. Men vi ønsker at pege på nogle generelle forhold og muligheder, som kan benyttes for at sikre en bedre og mere effektiv opgaveløsning i den offentlige sektor.”

(Velfærdskommissionen (2005), afsnit 1.8.4)

Et af de generelle forhold og muligheder, som velfærdskommissionen peger på, vedrører kommunernes finansiering:

”Det kommunale tilskuds- og udligningssystem bør i højere grad fremme effektiviteten i kommunernes opgaveløsning. Det kan ske ved, at det årlige

statstilskud til kommunerne gradvist sættes ned, så kommunerne har en tilskyndelse til løbende at effektivisere opgaveløsningen. På udvalgte områder kan kommunernes effektivitet endvidere indgå blandt kriterierne i tilskuds- og udligningssystemet, så de effektive kommuner belønnes.”

Regeringens kommunale finansieringsudvalg har senest i begyndelsen af 2009 fremlagt dets seneste overvejelser vedrørende finansieringssystemets udformning, men heri indgår ikke en opfølgning på velfærdskommissionens anbefaling.

Skattekommissionen fremlagde dens betænkning i foråret 2009, jfr. Finansministeriet (2009). Her præciseres allerede i introduktionen til redegørelsen følgende:

”I kommissoriet er der lagt op til, at skattekommissionen kan inddrage den offentlige udgiftsside i det omfang formålet med reformen dermed understøttes. Med afsæt i arbejdsdelingen med Arbejdsmarkedskommissionen er der lagt vægt på samspilsproblemerne mellem skatte- og overførselssystemet, som i nogle tilfælde medfører høje sammensatte marginale skatteprocenter. Samtidig og inden for denne ramme har kommissionen analyseret mulighederne for via udgiftssiden at reducere fordelingsvirkningerne af en skattereform, uden at de gavnlige strukturvirkninger fra skattereformen dermed svækkes unødigt.”

Skattekommissionen har altså ikke foretaget nogen egentlig bearbejdning af problemstillinger, som direkte knytter sig til den offentlige udgiftsside. Det samlede billede som tegner sig ved en summarisk gennemgang af de centrale kommissionsarbejder er hermed, at det i forhold til den offentlige velfærdsservice faktisk alene er sygehusområdet, som er undergået sådanne strukturelle organisatoriske omordninger, at det har fremkaldt tydelige effektivitetsresultater. I øvrigt har ingen af de centrale kommissionsarbejder beskæftiget sig mere dybtgående med velfærdssektorens udgiftsside, og der er ikke foregået en opfølgning på kommissionsarbejderne, som har udvirket mere betydende ændringer i måden, hvorpå udgiftssiden fungerer.

3. Kommunestyrets form og produktivetsforståelse

Når de årlige aftaler om kommunernes økonomi baseres på forudsætningen om given og uforanderlig produktivitet i kommunesektoren, må det forstås som udtryk for en dybtliggende erkendelse af kommunestyrets egenskaber. Kommuner er decentrale, demokratiske institutioner baseret på tanken om, at folkevalgte lægfolk skal forestå de lokale offentlige anliggender. Denne form har den store kvalitet, at lokale lægfolk er meget tæt på den lokale befolkning og kender dens ønsker og behov. Kommuner er dermed institutioner, som meget godt evner at foretage prioriteringer i et samfund, hvor der består væsentlige lokale forskelle, hvad angår befolkningens ønsker og behov. Kommunernes overordnede styringsinstrumenter er da også netop indrettet på, at den overordnede ledelsesopgave drejer sig om at foretage prioriteringer. Det gælder eksempelvis indretningen af budget- og regnskabssystemet, som tegner et udmærket billede af, hvor mange ressourcer der anvendes på de forskellige opgaveområder, men som overhovedet ikke kan sige noget om, hvad de forskellige serviceydelser til de enkelte borgere koster at fremstille og hvor høj produktivitet, der dermed opnås. Såfremt antagelsen om en given og uforanderlig produktivitet anfægtes, så omdefineres også den overordnede ledelsesopgave i kommunerne. Så fordres nemlig, at den overordnede ledelse tager stilling til, hvorledes produktionen tilrettelægges, og hvad der opnås af produktionsresultater i forhold til de medgåede udgifter. Den slags ledelsesopgaver ligger imidlertid ikke lige for at varetage for folkevalgte lægfolk, men her fordres snarere en professionel overordnet ledelse, som evner at bedrive management. Fordringen om produktivitet er med andre ord en grundlæggende udfordring for hele den traditionelle tanke om kommunestyre bedrevet som decentralt lægstyre.

Rent faktisk foregår der i den kommunale sektor i flere henseender en opbygning af forudsætninger for, at hævnning af produktivitet kan foregå: På

flere af de største kommunale opgaveområder foregår investeringer i en strukturudvikling i retning af, at de udførende organisatoriske enheder – institutionerne – bliver stadig større. På opgaveområder som folkeskoler og biblioteker nedlægges i disse år mange små institutioner, og kræfterne samles i større enheder som udbygges. Det indebærer styrkede forudsætninger for at udnytte specialisering og indhente stordriftsfordele.

Over stort set hele spektret af kommunale opgaveområder foregår der en stadig intensiveret anvendelse af andre produktionsfaktorer end arbejdskraft. Christoffersen, Zhang og Madsen (2007) kortlagde anvendelsen af uddannelseskompetencer i den danske økonomi i årene fra 2000 til 2003. Den kommunale sektor anvender gennemgående arbejdskraft med et klart højere uddannelsesniveau end den private produktionssektor. Over den undersøgte periode er uddannelsesniveaueet i arbejdsstyrken blevet løftet, men arbejdsstyrkens størrelse er reduceret svagt, således at det samlede antal uddannelsesår i den samlede arbejdsstyrke var uforandret. Kommunerne såvel som amterne løftede imidlertid over perioden antallet af anvendte uddannelsesår med 3,5 pct. på bekostning af den private produktionssektor, som mistede 1,2 pct. af dens uddannelsesår i produktionen. Kommunerne omlægger altså deres produktion af velfærdsservice, så indsatsen af human kapital som produktionsfaktor øges.

Det er meget muligt, at produktiviteten rent faktisk også øges i den kommunale sektor – i nogle kommuner nok mere end i andre, men det lader sig ikke opgøre. Styringen i og af kommunerne er nemlig ikke indrettet, så dette lader sig belyse. Mange kommuner hævder, at de til stadighed bliver mere effektive, men det kommer så godt som aldrig til udtryk i, at udgifterne bliver reduceret. En forklaring kan nærliggende være, at kommunerne ikke har incitamenter til at reducere deres samlede udgifter, såfremt de virkelig øger deres produktivitet. Det ville nemlig indebære, at kommunerne uden serviceforringelser kunne klare sig med stadig færre bloktilskud fra staten, og det vil ikke være i kommunernes interesse at afdække en sådan mulighed. Derimod fastholdes, at de årlige opgørelser af bloktilskud som led i

kommuneaftalerne foregår på præmissen, at produktivitet er given og uforanderlig.

At sådan en tænkemåde er dybt sammenhængende med selve den måde, kommunestyret er indrettet på som institutionelt system, kan anskueliggøres ved en belysning af perspektiverne i den omordning af kommunesystemet på regionalt niveau, som blev gennemført med den kommunale strukturreform. Her blev amterne med egen skatteudskrivningsret og kommunalfuldmagt til selv at prioritere mellem forskellige udgiftsområder omlagt til regioner med aktivitetsafhængig finansiering, men uden egen skatteudskrivning og uden ret til selv at prioritere mellem opgaver. Endvidere er regionernes hovedopgave, sygehusene, i stigende omfang blevet konkurrenceudsat. I denne nye form er forståelsen af vilkårene for produktion af service fundamentalt blevet ændret. Det kommer til udtryk i de sidste års aftaler om regionernes økonomi. Disse aftaler indeholder ligesom aftalerne med kommunerne bestemmelser om nye aktiviteter, som ønskes udført. Modsat aftalerne med kommunerne så påregner aftalerne med de nye regioner imidlertid, at regionerne selv tilvejebringer et beløb svarende til 2 pct. af den samlede udgiftssum til finansiering af de nye aktiviteter.

Kommuneaftalen og regionsaftalen specificerer herved egenfrembringelsen af økonomisk råderum forskelligt. I kommuneaftalerne efter strukturreformen er der trods den generelle antagelse om uforanderlig produktivitet indlagt krav til kommunerne om at fremskaffe mindre beløb ved særligt specificerede forenklinger m.v. Her har været tale om nedbringelse af sygefravær og rationalisering af indkøb, og for 2010 vil der blive tale om, at kommunerne skal finde et vist beløb ved forenkling af administrationen af overførselsydelse. Men hvor der i kommuneaftalerne tales om omstilling i beskedent omfang af forskellige specificerede perifere aktiviteter uden direkte berøring med borgerne, så tales der i regionsaftalerne direkte om produktivetsforbedringer. Og kravet om årlig produktivetsvækst på 2 pct. i regionerne er stort set ensbetydende med en produktivetsvækst på niveau med produktivetsvæksten i industrisektoren. En tilsvarende

produktivitetsudvikling i den kommunale sektor ville bidrage afgørende til en løsning af den offentlige sektors budgetbalanceproblem, såfremt gevinsten blev anvendt til udgiftsreduktion frem for finansiering af nye offentlige aktiviteter.

Bag disse forskellige termer gemmer der sig fundamentalt forskellige forståelser af præmisserne for produktion af henholdsvis kommunale ydelser og sundhedsydelser, som jo er den altafgørende produktion i regionalt regi. På sygehusområdet er der udviklet en så konkret specificering af kerneproduktionen i form af diagnose-specificering, at det er blevet muligt at foretage konkrete målinger af produktionens størrelse og sætte samlet produktionsstørrelse i forhold til samlede medgåede udgifter. I forlængelse heraf består en forståelse af sygehusvæsenet og dets ydelser som et system, hvor det er muligt og relevant at indtænke sådanne forandringer i produktionsmåder, at forholdet mellem produktionsomfang og medgåede omkostninger forbedres. Det skal dog påpeges, at økonomistyringen ikke på sygehusområdet er udviklet dertil, at der kan bestemmes priser på, hvad enkelte ydelser reelt koster at producere. Det er et stort problem, for mangelen på offentlige reelle priser bidrager til at forplumre konkurrencesituationen mellem offentlige og private sygehuse.

På det kommunale område er der ikke udviklet en tilsvarende specificering af kerneproduktionen, omend der på nogle opgaveområder er taget tilløb hertil. Det gælder eksempelvis arbejdsmarkedsområdet, hvor matchgruppe-systemet repræsenterer en typologisering af ydelserne, som er så specifik, at dette system enkelte steder på forsøgsbasis tages som udgangspunkt for inddragelse af private producenter som leverandør af ydelser på kontraktvilkår. Det gælder eksempelvis i Køge. Men dette er undtagelsen. På de fleste områder er det ikke muligt i kommunerne at stille et konkret mål for produktionsomfang over for medgåede udgifter og beregne et udtryk for produktivitet i produktionen af kommunernes kerneydelser.

Når forskellen i forståelse af produktionsvilkår mellem kommunesystemet og regionssystemet trækkes frem, skal det understreges, at det er meget grundlæggende forandringer af den institutionelle form, som er gennemført, da amterne ordnet i traditionel kommuneform blev transformeret til regioner. Herunder er der gennemført en afgørende forandring af de roller, som henholdsvis det folkevalgte lægstyre og den professionelle ledelse spiller, jfr. Christoffersen og Klausen (2009). På samme måde kan det antages, at der også vil fordres meget fundamentale forandringer af kommunernes institutionelle form, såfremt det skal lykkes at opnå en form, hvor stadige fremskridt i produktivitet bliver en almindelig præmis.

Dette kan også anskueliggøres ved at illustrere, hvor dybt tankegangen om uforanderlig produktivitet er indlejret i kommunernes måde at fungere på. Under antagelsen om given produktivitet er det nærliggende at måle produktionens omfang ved de samlede udgifter eller ved antallet af medarbejdere. Output måles altså ved inputtet. Produktionen af hjemmehjælpsydelse måles eksempelvis ved antallet af hjemmehjælpstimer, men ikke ved hvor rent der er hos modtagerne, eller hvor højt modtagerne værdisætter hjælpen. En forståelse, som udelukker fremskridt i produktivitet, tenderer at være selvbekræftende. Forståelsen præger eksempelvis udformningen af det lønsystem, som benyttes på det kommunale område. Ny løn var et forsøg på at sammenkæde løn mere direkte med præstation. Ideen blev fostret af Kommunaldirektørforeningen i begyndelsen af 1980'erne som udtryk for den professionalisering, der udviklede sig med det voksende økonomiske pres på den offentlige økonomi ovenpå Anker Jørgensens tur i den økonomiske afgrund. Ny løn blev imidlertid ikke bragt til at fungere. Herved består fortsat kun en svag sammenkædning mellem løn og individuelle eller teamrelaterede præstationer. Snarere tages ved fastsættelsen af løn på det kommunale område udgangspunkt i lønudviklingen på det private område, som jo imidlertid har grundlag i produktivitetens fremskridt.

I de senere år er der gennemført en række analyser af kommunernes produktion målt ved relevante indikatorer for effekter eller output set i

forhold til de medgåede udgifter. Det har gjort det rimelig klart, at der rent faktisk består endog meget væsentlige forskelle i produktivitet kommunerne imellem. Husted og Heinesen (2006) undersøgte eksempelvis kommunernes serviceproduktion inden for den del af arbejdsmarkedspolitikken, som vedrører integration af udlændinge. Også når de tager højde for, at persongruppen, der anvender dette serviceprodukt, har forskellige karakteristika i forskellige kommuner, og at kommunernes generelle vilkår – herunder lokale arbejdsmarkedsforhold – er forskellige, finder de betydelige forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvor store resultater de opnår ved et givet aktivitetsniveau.

Sådan som styringen af kommunesystemet nu er indrettet, indebærer tilstedeværelsen af sådanne forskelle imidlertid ikke, at der virker kræfter som begrænser den offentlige sektors udgifter ved hævnning af kommunesektorens produktivitet, sådan som det kunne gennemføres ved tilsikring af, at alle kommuner præsterer en indsats, som er lige så god som indsatsen i de bedste kommuner.

4. Sammenhængen mellem service og udgifter i kommunerne

Med den kommunale strukturreform i 2007 blev også det kommunale tilskuds- og udligningssystem justeret. Da Folketinget vedtog justeringerne, blev det samtidig forudsat, at der i Folketingsåret 2008-2009 særligt skulle tages beslutning om eventuelle justeringer i opgørelsen af den del af kommunernes udgiftsbehov, som er begrundet i de socioøkonomiske mønstre i kommunerne. Siden 2007 har en række kommuner protesteret mod udligningsordningens udformning, fordi de har højere udgifter end svarende til, hvad de kompenseres for i udligningsordningen. Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg har med udgangspunkt i Folketingets beslutning udarbejdet en rapport om problemstillingen: Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen, jfr. Velfærdsministeriet (2009). I rapporten behandles flere problemstillinger. Her skal alene refereres til rapportens undersøgelse af spørgsmålet om udformningen af udgiftsbehovssystemet.

Grundprincippet i udgiftsbehovssystemet er, at kommunerne modtager tilskud fra staten udmålt ved hjælp af et sæt af, hvad der betegnes objektive kriterier. Herved menes kriterier, der karakteriserer strukturer af befolkningsmæssig og socialstrukturel art, som kommunerne nok kan påvirke på langt sigt gennem forskellige former for strukturpolitik, men som de ikke kan styre på kortere sigt. Sættet af kriterier og vægtene, som de enkelte kriterier tillægges, fastlægges ud fra statistiske undersøgelser af de faktiske udgiftsmønstre i kommunerne. Udfordringen er her defineret som opgaven at finde det sæt af kriterier og vægte, der i en regressionsanalyse giver den højeste grad af forklaring af kommunernes faktiske udgiftsmønstre.

De undersøgelser af mulighederne for at udforme et præcist system af objektive kriterier og vægte i forhold til kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov, som er gennemført i rapporten fra Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg, når frem til indsigten, at selv meget dybtgående statistiske undersøgelser ikke kan frembringe et sæt af kriterier og vægte, som giver en fulgyldig forklaring af udgiftsmønstret i kommunerne. Der henstår en ikke ubetydelig del af kommunernes udgifter, som forbliver uforklarede.

Der kan være flere mulige årsager til, at betydelige kommunale udgifter ikke lader sig forklare i et udgiftsbehovssystem:

- a. Tilstedeværelse af et vilkårligt element i de udgiftsbetingende faktorer. Nogle typer af kommunale aktiviteter rummer enkeltaktiviteter, som er meget kostbare, eksempelvis indsats for familier med sociale problemer af en art som nødvendiggør døgnanbringelse af børn, sociale ydelser til forældre m.v. Det kan forekomme vilkårligt, hvorvidt sådanne særligt kostbare enkeltopgaver opstår på et givet tidspunkt.
- b. Tilstedeværelse af forskelle i serviceniveau. Nogle kommuner anvender flere ressourcer end andre på at løse en bestemt opgave og opnår løsninger, som har højere værdi for borgerne.
- c. Tilstedeværelse af forskelle i kommunal effektivitet. Ineffektive kommuner anvender flere ressourcer uden at opnå løsninger af større værdi for borgerne.

Hertil kommer, at nogle kommuner er kendetegnet ved særlige strukturer, som betinger særlige udgifter. Det gælder eksempelvis de få danske ø-kommuner. Ved siden af den generelle bloktilskudsordning fordeler staten da også en mindre del af de samlede tilskud i særlige ordninger og ud fra andre kriterier end de generelle udgiftsbehovskriterier jfr. Mau Pedersen (2007).

Særligt i en kommunestruktur med små kommuner vil et vilkårligt element kunne spille en betydende rolle. Med voksende kommunestørrelse vil vilkårlighedsmomentet tendere at forsvinde. Det var netop en af hovedbegrundelserne for skabelsen af større kommuner med strukturreformen i 2007, at kommunerne skulle gøres mere robuste i forhold til vilkårlige elementer, jfr. Strukturkommissionen (2004).

Ligeledes vil vilkårlighedsmomentet tendere at forsvinde over tid, således at der over en periode vil være en beregnelig gennemsnitsudgift til løsning af sjældne og dyre enkeltsager. Strukturreformen og rettidig kommunaløkonomisk planlægning minimerer således betydningen af vilkårlighedsfaktoren. Måtte der være opgaver, hvor en vilkårlighedsfaktor fortsat vil være betydende, så er der argumenter for, at en sådan type opgave er fejlplaceret i kommunalt regi.

Der er altså grund til altovervejende at se udgiftsforskelle mellem kommunerne, der ikke kan forklares i et kriteriesystem, som udtryk for kommunale forskelle i serviceniveau og i effektivitet. I praksis er det særdeles vanskeligt at skille disse to forklaringer ud fra hinanden. Dette indebærer også, at der er grund til at udvise stor varsomhed i forhold til at kompensere kommuner for udgifter, som ikke lader sig forklare af befolkningsmæssige og socialstrukturelle omstændigheder.

5. Illusionen om kommunalt selvstyre og eget ansvar

Hvad angår problematikken om forskelle i serviceniveau er det traditionelt en del af rationalet ved kommunestyret, at der skal være plads til sådanne forskelle, jfr. Mau Pedersen (2007). I den oprindelige forestilling om kommunestyre kunne muligheden for sådanne serviceniveau-forskelle begrundes med, at kommunerne selv gennem kommunal skatteudskrivning er økonomisk ansvarlige. Betragtningen om kommunal egen økonomisk ansvarlighed er imidlertid ikke holdbar i velfærdsstatens samfundsøkonomi. Selv om en kommune fuldt skattefinansierer en udgiftsudvidelse, så pålægger kommunen dens omgivelser – statens og de øvrige kommuners økonomi – betydende negative effekter. Disse negative eksternaliteter fremkommer ad flere kanaler: En balanceret kommunal budgetekspansion har en forbrugsstimulerende effekt i samfundsøkonomien, fordi kommunen anvender de opkrævede penge fuldt til forbrug, hvorimod borgerne ville anvende en del til opsparing, såfremt de havde fået lov at beholde deres penge. Ligeledes reduceres statens afgiftsindtægter, når kommuner reducerer borgernes private forbrug for at erstatte det med kommunalt forbrug. Disse negative eksterne økonomiske effekter indebærer, at en balanceret kommunal budgetekspansion på 1.000 kroner for at være samfundsøkonomisk neutral skal følges op med ensidige statslige skatter på omkring 400 kroner. Statens opkrævning af sådanne kompenserende skatter indebærer igen et tab i kraft af skatters forvridding af borgernes arbejdsudbud. Kommunerne er altså ikke egenansvarlige i økonomisk henseende, blot fordi de selv skattefinansierer en udgiftsekspansion. Hvis kommunerne selv skal påtage sig konsekvenserne af en budgetudvidelse, skal kommunerne ikke alene selv skattefinansiere de direkte udgifter, men også stå for en neutralisering af negative samfundsøkonomiske effekter svarende til op imod en halv gang udgiftssummen.

Hertil kommer, at den kommunale opgavevaretagelse i stigende grad bliver udsat for statslig regulering. En øget statslig regulering begrænser de kommunale frihedsgrader med hensyn til valg af serviceniveau, hvilket indebærer, at forskellene i udgiftsniveauer alt andet lige i højere og højere

grad bliver et udtryk for forskelle i effektivitet i kommunernes opgavevaretagelse.

Herved er situationen den, at kommuner med udgifter, som ikke bare i enkelte år, men til stadighed ligger over det almindelige niveau der kan forklares ved et kriteriesystem, må antages enten at have løftet serviceniveauet i særlig grad uden at dække de fulde samfundsøkonomiske omkostninger eller at være kendetegnet ved en særlig grad af ineffektivitet.

6. Forskellene i kommunernes udgiftsniveau

I en situation med stærkt pres på de offentlige finanser er det nærliggende at fokusere på kommuner, som afholder særlig højt forbrug uden at bære det samfundsøkonomiske ansvar, og på kommuner som er kendetegnet ved en særlig grad af ineffektivitet.

Der er over en årrække foregået en proces, hvor folketinget på nationalt niveau fastlægger stadig klarere minimumsstandarder for borgernes forsyning med velfærdsservice, Sådanne standarder har ofte form af såkaldte garantier: pasningsgaranti, behandlingsgaranti etc. Processen må antages at udvikle sig videre i de kommende år. Politiske partier på tværs af midten i dansk politik har således programmer, hvori indgår yderligere rettigheder, garantier eller minimumsstandarder for borgerne.

Bevægelsen i retning mod en tilstand, hvor alle borgere på tværs af kommunegrænser har samme rettigheder i forhold til at modtage velfærdsservice kan ses i forhold til, at en tilstand med nationale standarder eller rettigheder allerede i hovedsagen er etableret på området for offentlige overførselsydelser, jfr. Christoffersen (1999). Da folkepensionen blev indført i 1956 forekom det naturligt, at alle danskere fik ret til samme pensionsydelse på trods af, at leveomkostningerne herunder boligomkostningerne varierede mellem de forskellige dele af landet. På bistandsområdet blev et retsprincip med standardiserede ydelser til alle danskere allerede indført med Steinckes socialreform i 1933. Socialdemokratiets sociale bistandslov fra 1976 brød med retsprincippet til fordel for konkrete behovsvurderinger i kommunerne, men der kom hurtigt herefter igen gang i en bevægelse i retning af genindførelse af faste normer for sociale bistandsydelser.

Fastlæggelsen af nationale normer for borgernes rettigheder til offentlige ydelser kan anskues som et signal, der starter udviklingen af nye institutioner og løsningsformer i samfundet. Ovenpå indførelsen af folkepensionen kom der eksempelvis gang i opbygningen af såvel arbejdsmarkedspensioner som markedsbaserede pensionsprodukter på individuel basis.

I samfundsvidenskabelig teori om samfundsmæssige organiseringsmåder er det en grundlæggende betragtningsmåde, at der gives tre grundformer af

institutioner og sammenhængende dermed tre basale former for styringsmekanismer, jfr. Klausen (2001). Hvor statslogikken ordner relationerne mellem forskellige parter i hierarkiske systemer ved hjælp af regler, så er markedets logik, at parterne foretager bytte ved hjælp af penge og indgår kontrakter, og i civilsamfundet er relationerne mellem parter baseret på gensidig tillid.

Arbejdsdelingen mellem stat, marked og civilsamfund er en historisk indarbejdet realitet på pensionsområdet, som langt hen ad vejen er en alment accepteret præmis, der kun lejlighedsvis giver anledning til mere intense politiske meningsudvekslinger i dansk politik. Arbejdsdelingen er illustreret i figur 1. Danskernes pensionsstruktur ændres løbende, og det sker først og fremmest uden om statens regulering, men ved dispositioner på arbejdsmarkedet og hos de enkelte danskere. Det statslige pensionssystem ændres kun med større mellemrum. Den gennemgående tendens er, at den statslige ordning, folkepensionen, går fra at være den totale løsning for alle danskere til at være velfærdsstatens basale sikkerhedsnet under hele befolkningen, hvorefter mere fleksible og personlige ordninger i civilsamfundet og på markedet sikrer, at borgerne får de løsninger hver især, som svarer til deres muligheder og ønsker.

Figur 1. Statens, civilsamfundets og markedets bidrag til tilvejebringelse af pensionsordninger og betalingsfordelingen mellem stat og borger

	Stat	Civilsamfund	Marked
<i>Organisatorisk form</i>	Folkepension	Arbejdsmarkedspension	*Rate- og kapitalpensioner mv. *Opsamling af friværdi og anden privat formueopbygning
<i>Betaling</i>	Fuldt skattefinansieret	Deling mellem arbejdstager og arbejdsgiver. Udskydelse af skattebetaling	*Udskydelse af skattebetaling. *Fuld egenbetaling

Derimod forekommer de processer, som nu leder i retning af fælles normer for borgernes rettigheder til velfærdsservice, mere kontroversielle og konfliktfyldte. En nærliggende årsag hertil er, at der til de offentlige serviceydelser modsat de offentlige overførselsydelser er knyttet en meget stor personalegruppe, hvis egeninteresser varetages meget kraftfyldt af faglige organisationer for offentligt ansatte.

På trods heraf foregår der faktisk en udvikling af nye organiseringsformer for tilvejebringelse af velfærdsservice. I figur 2 er der vist et billede af, hvad det er for institutionelle former, som tegner sig inden for nogle centrale velfærdsområder. Figuren er hverken detaljeret eller udtømmende, men har til formål med væsentlige eksempler at illustrere en grundlæggende tendens.

Figur 2. Statens, civilsamfundets og markedets bidrag til tilvejebringelse af forskellig velfærdsservice og betalingsfordelingen mellem stat og borger

	Stat	Civilsamfund	Marked
Skole <i>Organisatorisk form</i>	Folkeskolen	Idebaserede friskoler knyttet til folkelige bevægelser	Privatskoler
<i>Betaling</i>	Fuldt skattefinansieret	Skattefinansieret offentligt tilskud på 85% af udgifter til offentlig løsning. Derudover forældrebetaling uden fradragsret	Skattefinansieret offentligt tilskud på 85% af udgifter til offentlig løsning. Derudover forældrebetaling uden fradragsret
Sygehuse <i>Organisatorisk form</i>	Regionssygehuse samt regioners køb hos privathospitaler	Arbejdspladstilknyttet sygeforsikring	Individuelt køb af sygehusydelse og sundhedsforsikringer
<i>Betaling</i>	Fuldt skattefinansieret	Arbejdsgiver har fradragsret for udgifter	Fuld egenbetaling uden fradragsret
Ældreservice <i>Organisatorisk form</i>	Kommunal hjemmehjælp	Frivillig indsats organiseret af ældreorganisationer mv.	Individuelt køb af ældreservice
<i>Betaling</i>	Fuldt skattefinansieret	Ofte uden betaling	Fuld egenbetaling uden fradragsret. Tidligere offentligt bidrag

Udviklingen af de nye institutionelle former, som lægger sig i forlængelse af de offentlige – stadig mere standardiserede og garanterede – tilbud, er trods aversion fra de offentligt ansattes faglige organisationer og fra kommunerne accepteret til en vis grad af statsmagten. Det kommer til udtryk derved, at borgerne ikke nødvendigvis tvinges til at betale både den fulde skattepris for retten til det offentlige tilbud, som ikke benyttes, og den fulde pris for det private tilbud, som benyttes. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at der ikke er udviklet nogen almen regel for fastlæggelse af prisen for at unddrage sig offentlige, skattefinansierede servicetilbud. Benyttelse af privatskole skal betales med omkring 15 pct. af udgifterne til skoletilbuddet. Benyttelse af privathospital gennem arbejdsgiverbetalt sygeforsikring betales med omkring 65 pct. af udgifterne til den private ydelse fordelt mellem lønmodtager og arbejdsgiver, og privat hjemmeservice betales med 100 pct. af udgifterne til den private ydelse, idet der dog i en periode har fungeret en offentlig tilskudsordning til hjemmeservice. Betalingsreglerne er blevet til over tid og tilsyneladende uden en sammenhængende logik. Til dels er der tale om, at der træffes politiske beslutninger om udgiftsfordeling, til dels vokser ny service tilsyneladende simpelthen frem i civilsamfundet og på markedet og etablerer en ny fungerende arbejdsdeling mellem offentligt og privat.

7. Grundniveau og merforbrug i kommunesektoren

I det kommunale finansieringssystem er der defineret et mål for kommuners udgiftsbehov. Målet er opbygget så en række objektive udgiftsbehovsindikatorer sammenvejes. Der anvendes to grupper af udgiftsbehovsindikatorer, nemlig demografiske indikatorer og socioøkonomiske indikatorer. Når kommuners udgiftsbehov stilles i forhold til de pågældende kommuners faktiske udgifter, fremkommer et mål for serviceniveauet i disse kommuner. I Indenrigs- og Socialministeriets årlige nøgletal er de enkelte indikatorer specificeret, ligesom de samlede mål for udgiftsbehov og for udgifter findes angivet, jfr. Indenrigs- og Socialministeriet (Årligt). Der er i nogle henseender regionale pris- og lønforskelle i Danmark, og målene for serviceniveau i kommunerne korrigeres for disse regionale forskelle, når der skal foretages sammenligninger af serviceniveauer i de danske kommuner.

Beregninger med udgangspunkt i de officielle nøgletal er af natur standardberegninger. Det indebærer, at der her lægges den basale forudsætning til grund, at udgifter er et direkte mål for serviceniveau. Denne antagelse er igen ensbetydende med, at der ikke indgår nogen effektivitetsdimension. I overensstemmelse med denne forståelsesmåde opgøres serviceniveauet som et relativt mål, hvor kommunernes udgifter i forhold til udgiftsbehov måles i forhold til de gennemsnitlige kommunale udgifter i forhold til udgiftsbehov.

Den kommune, som i 2007 havde de laveste udgifter set i forhold til udgiftsbehov var Lemvig. I 2008 var det Holbæk kommune, som havde de laveste udgifter set i forhold til udgiftsbehovet.

I tabel 1 er undersøgt, hvor store serviceudgifter, som kommunesektoren måtte afholde, såfremt alle kommuner holdt et udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovene svarende til udgiftsniveauet, hvor det er lavest set i forhold til udgiftsbehovene. Der findes i bilagstabel 1 en specificering af, hvor store serviceudgifter hver enkelt af landets 98 kommuner måtte afholde i 2008, såfremt de holdt et udgiftsniveau i forhold til deres udgiftsbehov svarende til niveauet i Holbæk kommune.

**Tabel 1. Serviceudgifter og udgiftsbehov
i de danske kommuner 2007 og 2008**

	2007	2008
Billigste kommune:		
Kommune med laveste udgifter i forhold til udgiftsbehov.	Lemvig	Holbæk
Billigste kommunes udgiftsniveau i forhold til det gennemsnitlige udgiftsniveau.	91 %	90 %
Reduktion i kommunale serviceudgifter hvis alle kommuner havde udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehov som i den billigste kommune. Millioner kroner	21.198	24.565

Det fremgår, at en standardisering af det formelle serviceniveau i de danske kommuner på det niveau, som indbyggerne i Holbæk kommune tilbydes, vil reducere kommunesektorens serviceudgifter med omkring 25 milliarder kroner opgjort ud fra forholdene i 2008. Det svarer til godt 10 pct. af kommunesektorens samlede serviceudgifter.

Det skal understreges, at beregningen er en illustration af en ny tilgang til styringen af kommuneøkonomien i Danmark og til en strukturpolitik for balancering af den offentlige økonomi. Der ligger ikke bag beregningen nogen antagelse om, at kommunesektoren uden videre af sig selv vil frigøre en udgiftssum i størrelsesordenen 25 milliarder kroner. Beregningen anskueliggør imidlertid, at de historisk velbegrundede, men i dag ikke forståelige serviceforskelle dækker over et enormt potentiale for etablering af balance i dansk økonomi. Beregningen sætter også de årlige forhandlinger mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om rammerne for kommunernes økonomi i relief. I disse forhandlinger er det gennemgående et beløb i størrelsesordenen 1 milliard kroner, der reelt forhandles om. Beløb i den størrelsesorden udgør en ubetydelighed set i forhold til det reelle økonomiske råderum i kommunesektoren.

I realiteten vil det fordre endog meget omfattende strukturelle reformer at omstille kommunesektoren til en tilstand, hvor kommunerne samler sig om at forsyne borgerne med skattefinansierede grundydelse efter samme standarder og servicegarantier i hele landet. Herunder vil dybtliggende problemer af organisatorisk, styringsmæssig og fordelingspolitisk art skulle løses. Det taler for betydningen af at erkende den samfundsøkonomiske nødvendighed og få sat bestræbelser i gang for at få påbegyndt forberedelserne af nødvendige omstillinger. Dette kan også nærliggende ske i erkendelsen af, at det nok med den kommunale strukturreform i 2007 er lykkedes at komme et godt stykke vej med at omforme det regionale niveau til en mere effektivt producerende servicesektor, men at det ikke på samme måde er lykkedes at dynamisere kommunerne. Strukturreformen kom måske kun igennem, fordi regeringen dannede en alliance med kommunerne om at knække amterne. Den nødvendige gulerod til kommunerne for at arbejde med på ombringelsen af amterne var tilførsel af flere opgaver og flere penge – samt opgivelse af krav om højere effektivitet. Nu er denne strukturreform imidlertid gennemført, og dermed er turen kommet til den nødvendige effektivisering også af kommunesektoren.

Det skal i øvrigt understreges, at den foretagne beregning i tabel 1 alene udpeger det særlige overforbrug, som ligger inden for kommunesektorens udgiftsmønster i dag. Hvis hele kommunesektorens effektivitet blev løftet, så også de bedste kommuner blev bedre, og så konkurrence fra private leverandører i højere grad fik lov at sikre effektivitet, ville der være anderledes store besparelser at opnå.

8. Kommunernes udgifter og borgernes tilfredshed

Beregningen i tabel 1 er en standardberegning. Det indebærer, at der ikke indgår nogen hensyntagen til, at kommuner kan præstere en større eller mindre evne til at frembringe værdi for pengene. Serviceniveau måles alene ved evne til at give penge ud set i forhold til standardiserede udtryk for borgernes behov. Derimod inddrages ikke effekten eller kvaliteten af den indsats, som de forskellige kommuner bedriver. Der findes ikke data, som tegner et reelt billede af kvaliteten i kommunernes serviceproduktion, sådan som borgerne oplever den og altså udtrykt ved effekter, output eller resultater af kommunernes produktionsindsats. Derfor er det ikke muligt endegyldigt at korrigere for forskelle i kommunernes effektivitet og derved drage en skelnen mellem, hvilke udgiftsforskelle som er betinget af forskelle i kvalitet, og hvilke der er betinget af forskelle i effektivitet.

For at inddrage kvalitetsdimensionen i analysen er der i en surveyundersøgelse i oktober 2008 spurgt til borgernes vurdering af serviceniveauet i deres hjemkommune, sådan som borgerne oplever dette niveau. I tabel 2 er disse borgertilkendegivelser stillet i forhold til kommunernes faktiske serviceniveau udtrykt ved udgifter i forhold til det standardiserede udtryk for udgiftsbehov.

Tabel 2. Sammenhængen mellem de enkelte borgeres vurdering af serviceniveauet i deres hjemkommune og hjemkommunens udgifter i forhold til dens udgiftsbehov i 2008

Svar på spørgsmål* på en skala fra 1 til 5.	Koefficient	Signifikans sandsynlighed
Serviceniveau i 2008	-2,40290	0,079

*Spørgsmålet lød: "Med det kendskab du har til din kommunes serviceydelser, hvordan vurderer du serviceniveauet på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er en meget dårlig service og 5 er meget god service?"

Note: Regressionsanalysen er gennemført ved hjælp af en ordered probit teknik. I overensstemmelse med praksis antages sammenhængen at være statistisk signifikant, såfremt signifikanssandsynligheden holder sig inden for en 5 % grænse. Ligger signifikanssandsynligheden over 5 % kan man ikke konkludere, at serviceniveauet forklarer, hvordan folk vurderer den offentlige service i deres kommune. Koefficienten er et udtryk for, i hvilken retning en stigning i serviceniveauet vil påvirke folks vurdering, men da den ikke er signifikant, har den ingen udsagnskraft.

Den regressionsanalyse, som er foretaget i tabel 2, belyser styrken af sammenhængen mellem borgernes vurdering af serviceniveau og kommunens formelle serviceniveau udtrykt ved udgifter i forhold til udgiftsbehov. Det bemærkelsesværdige resultat af denne analyse er, at der ikke overhovedet findes nogen systematisk sammenhæng mellem disse størrelser. Det fundne mål for den statistiske sammenhæng har endda negativt fortegn, men målet er ikke statistisk signifikant. Blot fordi en kommune bruger flere penge i forhold til det standardiserede udgiftsbehov, så medfører det ikke, at borgerne oplever, at de bliver forsynet med et bedre serviceniveau.

9. Kommunernes udgifter og borgernes opfattelse af effektivitet

Når borgerne ikke gennemgående oplever et bedre serviceniveau, blot fordi deres kommune afholder flere udgifter, så kan en nærliggende forklaring være, at kommuner, som har mulighed for at give flere penge ud, derved også får mulighed for at opføre sig mere ineffektivt. Denne tese er efterprøvet ved, at der i en surveyundersøgelse i oktober 2008 også er spurgt til, i hvilken grad borgerne opfatter deres hjemkommune som effektivt drevet. I tabel 3 er foretaget en analyse af, hvorvidt hypotesen om større ineffektivitet i kommuner med større udgifter i forhold til udgiftsbehovet kan bekræftes.

Tabel 3. Sammenhængen mellem de enkelte borgeres vurdering af effektiviseringspotentialiet i deres hjemkommune og hjemkommunens udgifter i forhold til dens udgiftsbehov i 2008

Svar på spørgsmål*, ja eller nej.	Koefficient	Signifikans sandsynlighed
Serviceniveau i 2008	1,81184	0,293
Konstant	-3,16656	0,700

* Spørgsmålet lød: "Kunne din kommune drives mere effektivt, så borgerne kunne få mere og bedre service for pengene."

Note: Regressionsanalysen er gennemført ved hjælp af en probit teknik. I overensstemmelse med praksis antages sammenhængen at være statistisk signifikant, såfremt signifikanssandsynligheden holder sig inden for en 5 % grænse. Ligger signifikanssandsynligheden over 5 %, kan man ikke konkludere, at serviceniveauet forklarer, hvordan folk vurderer den offentlige service i deres kommune. Koefficienten er et udtryk for, i hvilken retning en stigning i serviceniveauet vil påvirke folks vurdering, men da den ikke er signifikant, har den ingen udsagnskraft. Tilstedeværelsen af et konstantled afspejler regressionsanalysens udformning.

Resultatet i regressionsanalysen i tabel 3 er, at der ikke kan påvises nogen systematisk sammenhæng mellem borgernes vurdering af deres hjemkommunes effektivitet og de pågældende kommunes udgifter i forhold til udgiftsbehovet.

Umiddelbart kan det forekomme modsætningsfuldt, at borgerne ikke vurderer serviceniveauet bedre i kommuner med større udgifter samtidig med, at de heller ikke vurderer effektiviteten lavere i kommuner med større udgifter i forhold til udgiftsbehovet. Analyser foretaget på grundlag af data indhentet ved spørgeundersøgelser blandt et udsnit af befolkningen på et givet tidspunkt skal altid tages med et vist forbehold, som bl.a. hænger sammen med, at de anvendte spørgsmåls udformning, tidspunktet for gennemførelsen af spørgeundersøgelsen og andre faktorer vil påvirke udfaldet af undersøgelsen. Der gives imidlertid den konsistente forklaring på udfaldene af analyserne i tabellerne 2 og 3, at borgerne værdisætter kommunale aktiviteter ud over de basale aktiviteter, der tilbydes borgere i alle kommuner, meget lavt. Der gælder med andre ord en lav grænsenyttelse for kommunernes aktiviteter. Ballerup kommune er den kommune (bortset fra Læsø med en helt særlig situation), som i 2008 har løftet udgifterne til velfærdsservice højest pr. indbygger op over det niveau, som svarer til serviceniveauet i Holbæk kommune. Ballerup tilbyder eksempelvis borgerne en indendørs cykelvelodrom, og det er muligt, at denne cykelvelodrom drives fornuftigt og effektivt set i forhold til, hvorledes cykelbaner kan drives, men alligevel er det muligt, at borgerne værdisætter cykelbanen lavt set i forhold til, at en indendørs cykelvelodrom under alle omstændigheder er meget kostbar at drive. Og når skoler i Rudersdal kommune eksempelvis tilbyder børnene svømning i skolernes egne svømmehaller med egne 25 meter bassiner, så kan det være udmærket, men det er ikke nødvendigvis sådanne ekstremt dyre tilbud, som er afgørende for, hvor god en skole borgerne føler, at de får tilbudt. Her betyder klasselærerens personlighed og indsats måske langt mere. Det er muligt, at Rudersdal kommune driver deres skolesvømmehaller rimeligt fornuftigt med en effektivitet, der svarer, til den almindelige kommunale effektivitet, men det ændrer ikke nødvendigvis ved, at borgerne værdisætter den slags kommunal aktivitet lavt set i forhold til, hvor kostbart det er at producere sådanne tilbud. En sådan tolkning er også i overensstemmelse med resultatet i flere studier, at der ikke findes nogen klar sammenhæng mellem en skoles udgifter og dens elevresultater. Men Rudersdal kommune vælger alligevel at gennemføre tilbud, som borgerne værdisætter lavt, for alternativet er, at en kommune, som i forvejen har et skatteniveau under gennemsnittet, skulle sænke skatteniveauet yderligere, og det ville virke påfaldende og kalde på en højere grad af økonomisk omfordeling mellem kommunerne.

10. De kommende forandringsprocesser

Det kommunesystem, som blev skabt med den kommunale strukturreform i 2007, er ganske nyt, og det er blevet til efter omfattende forberedelsesarbejder. Det er imidlertid ikke et system, som må betragtes som endeligt eller statisk. Derimod er der stærke forandringsdynamikker indbygget i det nye system.

Med den økonomiske styring af kommunesektoren, som tegner sig efter den kommunale strukturreform i 2007, er der ved at danne sig et kommunesystem, hvor kommunerne har fået fastlåst deres skatteudskrivning, og hvor de også har fået fastlåst deres udgiftsniveauer. Fastlåsningsen foregår for hele kommunesektoren under et gennem de årlige økonomiaftaler, men da kommuner med højt skattniveau og højt udgiftsniveau kun vil have ringe tilbøjelighed til at reducere skatter og udgifter, bliver der kun begrænset plads til, at kommuner med lavere skatter og udgifter kan øge skatterne og udgifterne. Selv om kommunerne i et vist omfang sprænger kommuneaftalerne, er konsekvensen af denne udvikling ikke desto mindre, at der har dannet sig et mønster, hvor også de enkelte kommuner har fået bundet deres skatteudskrivning og udgiftsniveau ganske fast, men hvor dette er sket på forskellige niveauer i de forskellige kommuner bestemt af historiske omstændigheder. Sådan en tilstand forekommer ikke vel begrundet eller holdbar på længere sigt.

Gennem de seneste år har kommunerne øget udgiftsniveauet og det reale aktivitetsniveau på serviceområdet mærkbart. Der tegner sig imidlertid udsigten til en nødvendig opbremsning i serviceudgifterne. Den økonomiske vækst og dermed udviklingen i beskatningsgrundlag forudses i alle fremskrivninger at blive lav, og samtidig kan forudses et øget pres på de offentlige transfereringsbetalinger, både i kraft af den demografiske udvikling og på grund af usikkerheden omkring konjunkturudviklingen.

Et øget økonomisk pres på kommunesektoren vil nærliggende komme til at udfordre den nuværende aftalebaserede styringspraksis. Såfremt alle kommuner udsættes for at skulle dæmpe aktivitetsniveauet på serviceområdet, så vil dette blive oplevet forskelligt i kommuner med højt skattniveau og højt udgiftsniveau og i kommuner med lavt skattniveau og lavt udgiftsniveau. Sådan en udvikling kan nærliggende lede til en yderligere

bevægelse i retning af ensartethed i skat og service i kommunerne. Der kan altså meget vel i sig selv i den måde, kommunesystemet fungerer på, ligge en indbygget forandringsdynamik, når det økonomiske pres tager til.

Hertil kommer selve den mekanisme, som ligger i at kommunale serviceydelser bliver stadig dyrere at fremstille i en økonomi, hvor omkostningsniveauet, men ikke produktivetsniveauet følger niveauet i den private produktionssektor.

Det økonomiske pres på velfærdssektoren står i dag over for et kommunesystem, hvis rationale er knyttet til ideen om decentralt folkevalgt lægmandsstyre. Dette system lader sig vanskeligt forandre i retning af at kunne præstere en højere grad af værdiskabelse og produktivitet. Lægmandsstyret har nemlig sin styrke i evnen til at prioritere ud fra lokale forhold, men produktivitet er et spørgsmål om anvendelse af produktionsfaktorer, organisering og ledelse og dermed et spørgsmål om professionel ledelse og konkurrenceudsættelse. Da det regionale niveau med strukturreformen i 2007 blev flyttet over i en ny organiseringsmåde, hvor der stærkere frembringes produktivetsfremskridt, og hvor offentligt og privat spiller mere dynamisk sammen, skulle der en kraftpræstation af politisk indsats til for at få den dybtgående strukturforandring igennem. I den forbindelse er der sket en afgørende indskrænkning i betydningen af det decentrale lægmandsstyre til fordel for, at den regionale organiseringsmåde i højere grad er kommet til at blive baseret på konkurrence mellem offentlige og private aktører og mellem offentlige aktører indbyrdes. Endvidere er den statslige regulering ud fra nationale overvejelser kommet til at spille en stærkere rolle i forhold til regionale prioriteringer ud fra regionale overvejelser.

Kommunestyret har en stærk historisk begrundelse. Der har været stærke argumenter for at organisere den offentlige sektor, så den kan tilbyde forskellig velfærdsservice i de forskellige dele af landet. Ikke mindst var det velbegrundet at tilbyde forskellig service på landet og i byerne. Disse argumenter er imidlertid skrumpet ind i gyldighed, efterhånden som hele befolkningen er kommet til at leve i en livsform, hvor basal velfærdsservice til udearbejdende familier er en selvfølge, og hvor de enkelte har brug for netop de servicetilbud, som er nødvendige for, at deres hverdag kan hænge sammen. Nu foregår en stadig større national standardisering af servicetilbuddene ved hjælp af statslige servicegarantier etc., og kommunerne bevæger sig i retning

af at indtage rollen som udførende agenter for statsmagten. Tillige vokser forskellige former for nye servicetilbud frem, eventuelt med offentlige tilskud, men ellers som frie markedstilbud.

Derved har der udviklet sig en situation, hvor kommunesektorens organiseringsmåde indebærer betydelige velfærdsmkostninger i kraft af den manglende evne til at præstere produktivitet, men hvor gevinsten i form af evnen til geografisk differentiering bliver stadig mindre værd.

Det lykkedes ikke med strukturreformen i 2007 at bringe kommunerne i overensstemmelse med tidens behov på samme måde, som det et stykke hen ad vejen skete med det regionale niveau. Kommunerne blev blot gjort større, men det har ikke ført til, at de efterfølgende leverer bedre samfundsøkonomiske præstationer. Snarere er kommunesektoren blevet konsolideret med en endnu større resistens over for forandringer, der kan tvinge systemet til at levere højere produktivitet. Økonomisk pres og borgernes stigende behov for fungerende velfærdsservice vil imidlertid nødvendiggøre reformer af kommunestyret og af statens styring af kommunerne i de kommende år, så kommunesystemet i samspil med virksomhedssektoren bliver i stand til at imødekomme borgernes fortsat voksende ønsker om velfærdsservice inden for samfundsøkonomisk realistiske rammer. Sigtet med dette papir er at bidrage med analyser som udgangspunkt for overvejelser om den kommende nødvendige reformproces.

Referencer

Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2009): *Den danske regionskonstruktion. Spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering*. Syddansk Universitetsforlag.

Christoffersen, Henrik, Jie Zhang og Bjarne Madsen (2007): *Forbruget af uddannet arbejdskraft i kommuner og regioner i lyset af vidensamfund og kommunalreform*. AKF Forlaget.

Christoffersen, Henrik (1999): *Danmarks økonomiske historie efter 1960*. Systime.

Finansministeriet (2008): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009*.

Husted, Leif og Eskil Heinesen (2006): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2003*. AKF Forlaget.

Indenrigs- og Socialministeriet (årligt): *Nøgletal*. www.noegletal.dk.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. Børsens Forlag.

Paldam, Martin (2009): *The welfare state and Baumols law*. Working Paper. Institut for Økonomi. Århus Universitet.

Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): *Den offentlige sektor i flere niveauer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Skattekommissionen (2009): *Lavere skat på arbejde. Skattekommissionens forslag til skattereform*. Finansministeriet.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning. 1 Hovedbetænkning*. Betænkning nr. 1434.

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens velfærd – vores valg*. Finansministeriet.

Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg (2009): *Finansieringsudvalgets rapport om opfølgning på finansieringsreformen*. Velfærdsministeriet.

Bilagstabel 1. Serviceudgifter og udgiftsbehov i de enkelte danske kommuner i 2008

	Reduktion i kommunale serviceudgifter hvis kommunen havde samme udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehov som billigste kommune (Mio. kroner)	Reduktion i kommunale serviceudgifter pr. indbygger hvis kommunen havde samme udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehov som billigste kommune (Kroner.)	Reduktion i procent i de kommunale serviceudgifter hvis kommunen havde samme udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehov som billigste kommune
Albertslund	198	7.173	17%
Allerød	239	10.194	25%
Assens	130	3.084	8%
Ballerup	525	11.149	24%
Billund	80	3.044	7%
Bornholm	241	5.618	12%
Brøndby	166	4.897	11%
Brønderslev	171	4.808	11%
Dragør	91	6.887	17%
Egedal	296	7.308	17%
Esbjerg	587	5.142	12%
Fanø	26	8.038	19%
Favrskov	147	3.219	7%
Faxe	107	3.013	7%
Fredensborg	283	7.202	15%
Fredericia	182	3.677	8%
Frederiksberg	358	3.831	7%
Frederikshavn	204	3.253	7%
Frederikssund	358	8.106	18%
Furesø	329	8.730	19%
Faaborg-Midtfyn	203	3.913	9%
Gentofte	293	4.248	10%
Gladsaxe	375	5.987	13%
Glostrup	201	9.730	24%
Greve	168	3.524	8%
Gribskov	190	4.701	11%

Guldborgsund	117	1.843	4%
Haderslev	180	3.188	7%
Halsnæs	196	6.360	16%
Hedensted	95	2.088	5%
Helsingør	404	6.644	13%
Herlev	135	5.094	11%
Herning	216	2.570	6%
Hillerød	374	8.039	16%
Hjørring	212	3.165	7%
Holbæk	0	0	0%
Holstebro	196	3.432	7%
Horsens	320	3.994	8%
Hvidovre	337	6.834	16%
Høje-Taastrup	447	9.470	18%
Hørsholm	162	6.682	16%
Ikast-Brande	88	2.196	5%
Ishøj	114	5.505	13%
Jammerbugt	85	2.185	5%
Kalundborg	159	3.197	7%
Kerteminde	82	3.472	9%
Kolding	385	4.381	9%
København	3.624	7.108	14%
Køge	301	5.349	12%
Langeland	90	6.529	16%
Lejre	154	5.776	14%
Lemvig	41	1.850	4%
Lolland	254	5.260	12%
Lyngby-Taarbæk	296	5.757	13%
Læsø	40	19.890	29%
Mariagerfjord	112	2.626	6%
Middelfart	111	2.984	7%
Morsø	62	2.821	6%
Norrdjurs	106	2.736	7%
Nordfyn	115	3.898	9%
Nyborg	158	5.006	11%
Næstved	282	3.490	8%
Odder	81	3.735	9%
Odense	613	3.278	6%
Odsherred	226	6.827	14%

Randers	379	4.050	8%
Rebild	60	2.072	5%
Ringkøbing-Skjern	173	2.960	7%
Ringsted	168	5.248	12%
Roskilde	583	7.227	17%
Rudersdal	256	4.757	10%
Rødovre	250	6.911	15%
Samsø	26	6.329	15%
Silkeborg	331	3.787	8%
Skanderborg	224	3.994	10%
Skive	129	2.665	6%
Slagelse	148	1.910	5%
Solrød	115	5.559	13%
Sorø	89	3.058	7%
Stevns	82	3.738	9%
Struer	10	445	1%
Svendborg	289	4.900	11%
Syddjurs	140	3.392	7%
Sønderborg	103	1.336	3%
Thisted	104	2.275	5%
Tønder	95	2.363	6%
Tårnby	161	4.021	8%
Vallensbæk	91	7.342	15%
Varde	132	2.638	6%
Vejen	74	1.735	4%
Vejle	318	3.032	6%
Vesthimmerland	170	4.440	10%
Viborg	392	4.252	7%
Vordingborg	106	2.280	6%
Ærø	35	5.248	13%
Aabenraa	163	2.710	6%
Aalborg	850	4.357	8%
Århus	1.201	4.023	10%
Total	24.565	4.486	10%