

Decentralisering til kommuner – Den danske case

Hovedresultater



Hovedresultater

I Danmark har kommunerne ansvaret for en stor del af de udgifter, der afholdes i den offentlige sektor. Det gælder produktionen og leveringen af en række serviceydelser, sociale overførsler, hjælp til udsatte mv. Dette kaldes decentralisering til kommuner.

VIVE har undersøgt, hvilke økonomiske og politisk-demokratiske fordele og ulemper, der kan være ved decentralisering til kommuner, og hvordan decentraliseringen kan styrkes.

Rapporten beskriver desuden en række dilemmaer, der kan opstå mellem forskellige hensyn, og sammenligner med forholdene i andre lande.

Serviceydelserne kan tilpasses lokale ønsker gennem decentralisering

Der kan være en række økonomiske fordele ved decentralisering. Der bliver herved mulighed for at tilpasse serviceydelser til lokale behov og ønsker i de forskellige kommuner. Dette kan øge den såkaldte allokative efficiens, hvilket betyder, at serviceydelserne tilvejebringes i en passende mængde set i forhold til efterspørgslen og til de lavest mulige omkostninger.

Kommunerne kan desuden sammenligne sig med hinanden og lære af hinanden. Det kan fremme innovation. Endvidere kan den enkelte kommune og dens borgere blive ansvarliggjort økonomisk for de beslutninger, som bliver truffet i kommunen, og for de serviceydelser, borgerne modtager.

Ligeledes kan decentralisering muligvis øge den samlede økonomiske vækst i samfundet, fordi serviceydelserne kan produceres og tilvejebringes på en effektiv måde i overensstemmelse med borgernes behov, og derved kan den offentlige sektor blive mere effektiv.

Hvad er decentralisering?

Rapporten beskæftiger sig udelukkende med decentralisering til kommuner. Det kan dels være ansvaret for løsningen af opgaver på visse udgiftsområder, dels kompetence til at modtage indtægter til dækning af udgifterne.

Der kan dog også være nogle økonomiske ulemper ved decentralisering, som det er værd at være opmærksom på.

Der kan være smådriftsulemper, hvor det for eksempel på visse specialiserede områder kan være vanskeligt for den enkelte kommune at skabe et fagligt bæredygtigt miljø.

Der kan desuden være udfordringer med at få finansieret offentlige goder, som rækker ud over den enkelte kommunes grænse, og kommuner kan have økonomiske tilskyndelser til at skubbe visse udgifter over til andre kommuner eller til staten og vice versa. Der kan også opstå uhensigtsmæssig konkurrence imellem kommuner, for eksempel hvis en kommune hæver lønniveauet for en efterspurgt arbejdskraft mere end nabokommunen.

Decentralisering kan betyde mindre afstand mellem borger og politiker

Demokratisk kan der peges på både fordele og ulemper ved decentralisering. Den politiske deltagelse styrkes ved decentralisering, fordi der bliver mindre afstand mellem den enkelte borger og den nærmeste folkevalgte politiker. Kommunalpolitikere kan bedre respondere på lokale problemstillinger end politikere valgt til Folketinget. Decentralisering fremmer desuden spredning af den politiske magt, hvilket mindsker risikoen for magtmisbrug.

Der kan dog også være nogle ulemper, som det kan være relevant at tage højde for. Det kan blandt andet blive vanskeligt for borgerne at gennemskue, hvad der er kommunens ansvar, hvad der er regionens ansvar, og hvad der er statens ansvar.

Kendetegn ved den danske decentrale model

Det kommunale demokrati står stærkt, når det gælder lokalpolitisk deltagelse og lokalpolitisk relevans. Set i et længere perspektiv har der været en vækst i de kommunale opgaveområder, som vedrører borgerrettede ydelser, som i vidt omfang er finansieret ved egne skatter og generelle tilskud med tilhørende tilskuds- og udligningssystem. Finansieringen baseres i dag i mindre grad på refusioner.

Der findes også en vis variation i service- og skatteniveauer mellem kommunerne, som kan være forenelig med ønsket om at tilgodese allokativ efficiens.

Et særligt kendetegn ved den decentrale model er budgetsamarbejdet og aftalesystemet mellem staten og kommunerne, som i en lang årrække har bidraget til at udvikle velfærdsstaten under hensyntagen til det lokale selvstyre. Herunder hører også finansieringsprincipper med blandt andet en betydelig afskærmning for udsving i økonomiske konjunkturer og kommunal kompensation for nye eller ændrede opgaver via DUT-princippet. I de seneste godt 10 år har budgetloven med udgiftsrammer og sanktionsbestemmelser også været en væsentlig faktor i den samfundsøkonomiske koordinering af økonomien.

Eksempler på dilemmaer

Det forhold, at decentralisering i et vist omfang er og må være begrænset, rejser nogle dilemmaer, som kræver afvejning mellem modsatrettede hensyn. Rapporten diskuterer fire eksempler på sådanne dilemmaer.

Et første dilemma vedrører skattefastsættelsen i kommunerne. Egne skatter er et vigtigt element i en decentral model, men de lokale skatter har også national interesse. De sanktionsmekanismer ved skattestigninger, som er gennemført, illustrerer de modsatrettede hensyn. Den kommunale skatteudskrivning er fortsat en meget væsentlig kommunal indtægtskilde, men variationen imellem kommunerne er sat under pres.

Et andet dilemma vedrører den stærke rolle budgetloven med udgiftslofter har fået i økonomistyringen. Den giver med implementeringen i de enkelte kommuner et muligt dilemma i forhold til de lokale ønsker om udgiftsniveauerne. Risiko for mindre vægt på kvalitet og produktivitet samt komplikationer i forhold til langsigtede dispositioner nævnes også i rapporten, om end de ikke belyses kvantitativt. Til gengæld belyses det talmæssigt, hvordan der omkring og efter budgetlovens indførelse er sket en ophobning af kommunal likviditet i sektoren som helhed.

Et tredje dilemma knytter sig til lovfastsættelsen af minimumsnormeringer i daginstitutioner. Lovfastsættelsen heraf samt skærpede krav til kommunalt tilsyn griber relativt langt ind i den kommunale opgaveløsning, hvor intensjonen om en vis ensretning i kommunernes ressourceanvendelse potentielt udfordrer den decentrale opgaveløsning.

Et fjerde eksempel på et dilemma vedrører den nyligt vedtagne ældrelov. Ældreloven fastholder det lokale ansvar for at udmønte de lovgivningsmæssige forpligtelser, men samtidig indgår der målsætninger om helhedspleje, faste teams og udvikelse af det frie valg mv., som går relativt langt ind i kommunernes prioritering og tilrettelæggelse af ældreplejen.

Et komparativt udsyn til andre lande, blandt andet Sverige

Sammenligninger med andre lande viser blandt andet, at der er mange versioner af og flere veje til decentralisering til kommuner.

Set i forhold til andre OECD-lande har Danmark forholdsvis store og ensartede kommuner. Mange lande har som Danmark oplevet øget decentralisering men med betydelig variation i, hvor meget lokal autonomi der er fulgt med decentraliseringen. Der er også forskelle i, hvor mange og hvilke ansvarsområder kommunerne

varetager. Danmark ligger med en bred kommunal opgaveportefølje meget højt i disse sammenligninger.

I sammenligning med Sverige adskiller Danmark sig ved, at budgetloven med tilhørende udgiftslofter her i landet også gælder for kommuner. Et lignende system anvendes ikke i Sverige, som heller ikke sanktionerer kommunale skattestigninger. I gennemsnit har de svenske kommuneskatter ikke været stigende over de seneste 20 år.

Selv om Sverige anvender visse principper i den kommunale finansiering, som har lighedstræk med de danske, er der væsentlige forskelle. Blandt andet yder staten ikke i samme omfang konjunkturafskærmning gennem automatisk justering af tilskud. Derudover eksisterer der ikke som i Danmark et institutionaliseret budgetsamarbejde mellem regering og kommuner. Derimod har Sverige efter alt at dømme en noget mere omfangsrig brug af øremærkede tilskud (ekskl. refusioner) til kommuner, hvilket alt andet lige reducerer den lokale prioritering.

Muligheder for at styrke den danske decentrale model

VIVEs rapport peger på en række muligheder for at styrke den danske decentrale model.

Opmærksomhed om forhandlingsrum, budgetlov og låneregulering

Et opmærksomhedspunkt er blandt andet rammerne for økonomiaftaler mellem kommunerne og regeringen. Økonomiaftalerne giver en formaliseret mulighed for samarbejde, hvilket har mange fordele. Det kan være relevant fortsat at fokusere på at skabe gode betingelser for forhandlingsrummet og sikre opfølgning på aftalepunkterne.

Det kan desuden være relevant at undersøge, hvilke effekter budgetloven har på decentraliseringen. Budgetloven har vist sig effektiv i den økonomiske koordinering mellem staten og kommunerne, hvad angår overholdelse af aftaler og budgetter. Til gengæld kan der argumenteres for, at budgetloven begrænser den allokativ effektivitet. Set i dette lys kan en dybdegående evaluering af budgetloven i relation til begrundelserne for den decentrale model være ønskelig. Endvidere kan relevansen af den nuværende låneregulering overvejes.

Decentraliseringen på indtægtssiden halter ofte efter udgiftssiden

Det bedste udbytte af decentralisering opnås alt andet lige, når der både bliver decentraliseret på udgiftssiden og indtægtssiden. Herved opnås, at udgiftssiden ses i sammenhæng med indtægtssiden, hvilket er i overensstemmelse med princippet om, at ansvar og kompetence bør følges ad. De danske kommuners indtægter kommer i høj grad fra egne skatter, men som i de andre OECD-lande udgør statslige tilskud også en betragtelig del af de samlede kommunale indtægter.

Hvis decentraliseringen af indtægter skal styrkes, kan det overvejes, om den kommunale indkomstskat kan øges imod en tilsvarende reduktion af bloktilskuddet (og statsskatten). En anden mulighed er at styrke den kompetence vedrørende kommuneskatterne, som kommunerne har i dag. Det kan ske ved at begrænse de statslige reguleringer og sanktioner. Endelig kan det tilstræbes, at øremærkede tilskud, herunder sådanne som er baseret på ansøgninger, anvendes med forsigtighed.

Ligelige økonomiske vilkår er en forudsætning for decentralisering

Hvis fordelene ved decentralisering skal slå igennem, er det afgørende, at kommunerne har ligelige økonomiske vilkår. Dette kan først og fremmest sikres gennem udligning, og det kan være afgørende fortsat at arbejde for, at udligningen i den decentraliserede offentlige sektor er effektiv og aktuel, således at ulighederne i eksternt givne vilkår rent faktisk udjævnes. Desuden peges der i rapporten på, at finansieringssystemet, så vidt det er muligt, gøres gennemskueligt og baseres på objektive frem for skønsmæssige faktorer.

Hovedresultater: Decentralisering til kommuner – Den danske case
VIVE/2025
HR_303116