

Decentralisering til kommuner

Den danske case



Decentralisering til kommuner – Den danske case

© VIVE og forfatterne, 2025

e-ISBN: 978-87-7582-424-3

Projekt: 303116

Finansiering: KL

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



Forord

Formålet med denne rapport er at belyse de faglige argumenter for forskellige grader af decentralisering af offentlige opgaver til kommuner. Emnet belyses også via nogle dilemmaer, der kan opstå mellem forskellige hensyn samt set på en international baggrund. Endvidere opstilles til sidst en række opmærksomhedspunkter vedrørende mulig styrkelse af den decentrale model.

Rapporten er rekvireret af KL, der også har finansieret opgaven.

Projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen og forsker Rasmus Skytte fra VIVE og professor Peter Bjerre Mortensen, Aarhus Universitet, har udarbejdet rapporten.

VIVE takker deltagerne i en uformel ekspertgruppe, professor Torben M. Andersen og professor Jens Blom-Hansen, Aarhus Universitet, for nyttige kommentarer og input til rapporten. Rapporten er desuden fagfællebedømt af to eksterne fagfæller. Endvidere har forskningsdirektør i VIVE Torben Tranæs samt professor emeritus Jørgen Grønnegaard Christensen givet bemærkninger. Det er naturligvis alene VIVE og forfatterne, der er ansvarlige for rapporten.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styling og Ledelse



Indholdsfortegnelse

| | |
|-----------------|--|
| Hovedresultater | 6 |
| <hr/> | |
| 1 | Decentralisering 11 |
| 1.1 | Hvad er decentralisering? 11 |
| <hr/> | |
| 2 | Hvorfor decentralisering 14 |
| 2.1 | Økonomiske argumenter for decentralisering 14 |
| 2.2 | Potentielle omkostninger og udfordringer ved økonomisk decentralisering 25 |
| 2.3 | Politisk-demokratiske argumenter for decentralisering 28 |
| 2.4 | Potentielle omkostninger og udfordringer ved politisk decentralisering 31 |
| 2.5 | Fra teori til praksis 32 |
| <hr/> | |
| 3 | Kendetegn ved den danske decentrale model 33 |
| 3.1 | Politisk decentralisering i den danske model 33 |
| 3.2 | Økonomisk decentralisering i den danske model 36 |
| 3.3 | Vertikal policy-integration 43 |
| <hr/> | |
| 4 | Dilemmaer forbundet med decentralisering 49 |
| 4.1 | Skattefastsættelsen under det gældende styringsregime 50 |
| 4.2 | Likviditetsophobning og budgetlovsinstrument 54 |
| 4.3 | Minimumsnormeringer i daginstitutioner 60 |
| 4.4 | Ældreloven 62 |
| <hr/> | |
| 5 | Et komparativt udsyn 64 |
| 5.1 | Kommunal decentralisering på tværs af OECD 64 |
| 5.2 | Styring og samarbejde i Danmark og Sverige 74 |
| <hr/> | |
| 6 | Hvordan den decentrale model kan styrkes 84 |
| 6.1 | Økonomiske forudsætninger for decentraliseringen 86 |
| 6.2 | Afsluttende bemærkninger om træk i den fremtidige udvikling 93 |

| | |
|--|-----|
| Litteratur | 95 |
| Bilag 1 Beregning af serviceniveau-indikator | 108 |
| Bilag 2 Øremærkede tilskud i Danmark | 109 |

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 u hensigtsmæssig 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 politikere

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 intensionen 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 aftal punkterne.

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 allokative efficiens. 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.

1 Decentralisering

1.1 Hvad er decentralisering?

Decentralisering til kommuner

Begrebet decentralisering kan helt bredt forstås som udlægning af kompetence til lokale beslutningstagere. I den offentlige sektor kan decentraliseringsbetegnelsen i princippet knyttes til flere former for tildeling af kompetence til lokale beslutningstagere. I nærværende sammenhæng beskæftiger vi os specifikt med udlægning af kompetence til kommuner. Den kompetence, der kan blive decentraliseret til kommuner, er dels ansvaret for løsningen af opgaver på visse udgiftsområder, dels kompetence til at indhente indtægter til dækning af udgifterne. Måden, hvorpå mikset, sammensætningen og omfanget konkret fastlægges, kan variere både set over årene og på tværs af lande. Således blev antallet af kommuner reduceret ved strukturen i Danmark i 2007, mens de kommunale ansvarsområder samlet set blev forøget.

De økonomiske aspekter af dette er emnet i den del af den økonomiske faglitteratur, der handler om såkaldt fiskal føderalisme ("fiscal federalism").

Der er tale om forvaltningsmyndigheder, som ledes af en demokratisk valgt kommunalbestyrelse, og som aktuelt udgør 98 selvstændige enheder. Disse enheder har en række opgaver på helt forskellige områder, lige fra dagpasning og skole til vej-anlæg m.m., som de enkelte kommunalbestyrelser har mulighed for at prioritere imellem inden for rammer sat af kollektive aftaler og lovgivning. Kommunerne er dermed såkaldte "general purpose"-enheder, som har ansvar for at prioritere imellem og løse opgaver på en række forskellige områder.

Decentralisering forstås i denne rapport som decentralisering til kommuner. Decentralisering opfattes dermed ikke som udlægning af kompetence til andre typer af enheder, organer og individer.

Det betyder, at udlægning af kompetence til regioner ikke er medtaget i decentraliseringsbegrebet i denne rapport. Regionerne er i øvrigt også i langt højere grad end kommunerne ansvarlige for én opgave, sundhedsopgaven, det vil sige, at de er såkaldte "single purpose"-enheder, om end regionerne også har visse opgaver på andre områder.

Udlægning af opgaver til institutioner, selskaber, kommunale fællesskaber mv. er i højere grad en bestemt organisering af produktionen, end hvad der kan forstås som decentralisering, og det er dermed en opgaveudlægning, som heller ikke behandles i denne rapport.

Mere eller mindre udstrakt grad af henlæggelse af beslutningskompetencer til medarbejdere eller til de enkelte borgere er heller ikke behandlet i rapporten.

En trend i retning af decentralisering

Internationalt kan der i en 25-årsperiode iagttages en bevægelse blandt OECD-lande mod mere decentralisering.¹ En tilsvarende udvikling mod mere decentralisering til kommuner kan også iagttages i Danmark. Det har været mest markant med strukturreformens opgaveomlægninger fra 2007 og etableringen af det såkaldte Enstrengede Beskæftigelsessystem i 2009/2010.

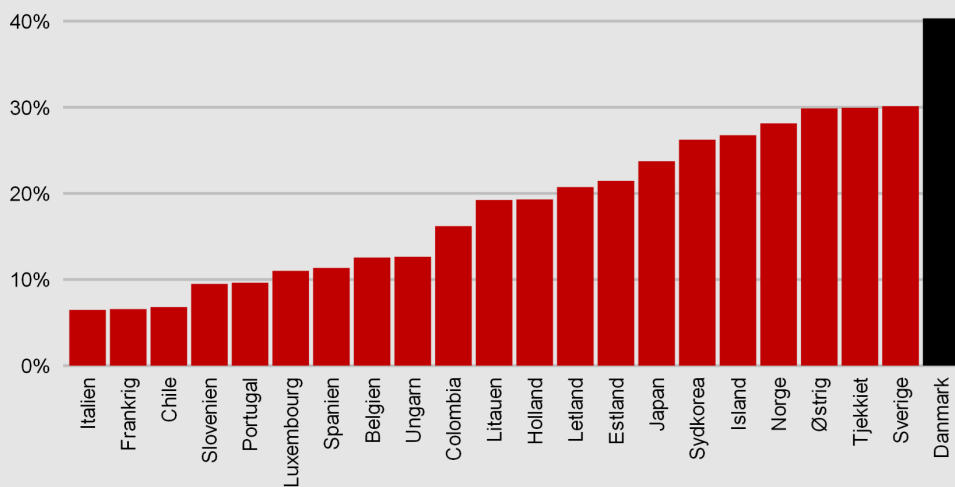
Det er desuden karakteristisk for både Danmark og en række andre lande, at decentraliseringen på udgiftssiden af de offentlige budgetter ikke altid modsvares af en tilsvarende decentralisering på indtægtssiden.

For udviklingen i decentralisering i den offentlige sektor synes der i øvrigt at være tale om en trend, som går længere tilbage i tid, og med karakteristiske forskelle mellem industrilande og udviklingslande med førstnævnte som de mest decentraliserede (Mau Pedersen, 2007).

Ved hjælp af en i OECD nyligt udviklet database kan man sammenligne kommunernes andel af de samlede offentlige udgifter, hvilket er vist i Figur 1.1. Det ses, at Danmark med godt 40 % ligger øverst blandt de 22 lande, der indgår. Sammenligningen indikerer kommunernes centrale rolle i det danske velfærdssamfund.

¹ I disse opgørelser omfatter decentralisering både det kommunale og det regionale niveau (OECD 2022).

Figur 1.1 Kommunale udgifter som andel af samlede offentlige udgifter i 22 OECD-lande (2021)



Anm.: Figuren viser kommunernes udgifter som andel af de samlede offentlige udgifter. Bemærk, at dette adskiller sig fra opgørelser, som udelukkende fokuserer på offentligt forbrug (fx Danmarks Statistisk, 2021). For Danmark er visse overførsler til borgere, som i nationalregnskabet optræder som kommunale udgifter, ikke medregnet som en del af kommunernes udgifter, herunder folkepension.

Data mangler for følgende OECD-lande: Australien, Canada, Costa Rica, Finland, Grækenland, Irland, Israel, Mexico, New Zealand, Polen, Schweiz, Slovakiet, Storbritannien, Tyrkiet, Tyskland og USA.

Kilde: Egne beregninger baseret på OECD's MUNIFI-database (december 2024).

Det danske velfærdssamfund tilhører kredsen af universelle velfærdssystemer (Esping-Andersen, 1990), hvilket betyder, at langt størstedelen af velfærdsydelserne finansieres af generelle skatter med indkomstkatten som det helt dominerende skatteinstrument. Det karakteristiske for disse velfærdssamfund, som de nordiske lande alle tilhører, er store, økonomisk betydningsfulde offentlige sektorer, tilhørende højt skattetryk og en meget høj grad af decentralt ansvar for produktion og levering af velfærdsydelser (Boadway og Shah, 2009). Hovedprincippet i modtagelsen af offentlige serviceydelser er universel, det vil sige ikke knyttet til arbejdsmarkedsdeltagelse og med lige adgang for alle (KL, 2024).

2 Hvorfor decentralisering

Opdelingen af den offentlige sektor i forskellige forvaltningsniveauer har en lang historisk baggrund. Princippet om fordelene ved en sådan opdeling blev allerede udtrykt af historikeren og samfundsfilosoffen Alexis de Tocqueville (1835, citeret i Oates, 2005), hvor "nations" kan opfattes som såvel centrale som decentrale myndigheder: *"The federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and littleness of nations"*.

Tocquevilles påstand var, at fordelene ved at organisere en del opgaver i mindre, decentrale enheder er større end fordelene ved at samle alle opgaver i ét centralt niveau, som er politisk forpligtet til at lade sin lovgivning gælde ensartet for alle dele af landet. Omvendt er der ifølge Tocqueville opgaver, som varetages bedst af det centrale nationale politiske niveau. Dermed gives en begrundelse for at opdele den offentlige sektor i flere niveauer med tilsvarende økonomiske og legalitetsmæssige relationer mellem niveauerne. I sammenhæng hermed omtales Tocqueville ofte også i forbindelse med subsidiaritetsprincippet, som tilsiger, at politiske emner bør behandles på det lavest mulige niveau (Hebert, 2011).

Uanset dette meget grundlæggende argument for decentralisering i den offentlige sektor, konkret til kommuner, udestår spørgsmålet om de konkrete valg af den nærmere organisering i den offentlige sektor, herunder også på hvilke betingelser det decentrale opgaveniveau får tildelt en given opgave. Det omhandler således, i hvilket omfang og hvornår decentralisering bør vælges eller fravælges, og hvilke forudsætninger der er væsentlige ved disse valg. Fordele og mulige udfordringer ved decentralisering til kommuner er således emnet i dette kapitel, hvor vi drager et skel mellem økonomiske og politisk-demokratiske argumenter for decentralisering.

2.1 Økonomiske argumenter for decentralisering

I dette afsnit redegøres der for centrale økonomiske argumenter for decentralisering til kommuner. Det vedrører forhold, der har sammenhæng til den forskningsdisciplin, som betegnes fiskal føderalisme, og det er forhold, som i flere tilfælde kan knyttes til den offentlige udgiftsside eller indtægtsside.

2.1.1 Decentralisering øger den allokative efficiens

Tre typer af opgaver for det offentlige

Traditionelt skelnes der mellem tre typer opgaver, som også kan kaldes det offentlige tre hovedmålsætninger (Musgrave, 1959; Larsen m.fl., 2022). Der udsondres for det første den *allokeringspolitiske opgave*, der vedrører tilvejebringelse, distribution og finansiering af ydelser til befolkningen. For det andet den *fordelingspolitiske opgave*, hvor omfordeling af forbrugsmuligheder er målsætningen. Endelig for det tredje den *stabiliseringspolitiske opgave*, hvor det via de offentlige budgetter og finanspolitikken søges at udjævne effekter af konjunkturudsving på beskæftigelse, indkomster mv.

De enkelte niveauer kan løse opgaverne mere eller mindre effektivt eller efficient. Således betyder en høj grad af såkaldt "allokativ efficiens", at opgaven løses, så ydelserne tilvejebringes i en passende mængde set i forhold til efterspørgslen og til de lavest mulige omkostninger. Vi vender tilbage til dette begreb mange gange senere.

Det er netop vedrørende den allokationsmæssige rolle, at kommunerne kan fremhæves som nærliggende til at løse denne type opgaver. Det skyldes, at disse opgaver som oftest vil have en geografisk (eller såkaldt rumlig) dimension, det vil sige, at de rent praktisk afsættes og forbruges på nogle bestemte geografiske lokationer. Derved bliver det operationelt muligt at lade kommuner varetage og afgrænse opgaverne og tilsvarende finansiere dem i de samme lokationer. Her er fordelingsopgaven og den finanspolitiske opgave i deres karakter som udgangspunkt nationale anliggender, der altså nærliggende overlades til det centrale niveau at løse (Oates, 2005).

I virkelighedens verden er opgavetyperne dog langt fra skarpt adskilte. Selvom allokationsopgaven i udgangspunktet kan være henlagt til det lokale niveau, vil det centrale niveau jævnligt have nationale interesser i opgaverne, som kan gøre sig gældende i styring og finansiering, og der opstår derfor undertiden en diskussion om, hvilket niveau der bedst løser opgaven. Tilsvarende er det kommunale niveau også alene i kraft af den store og tunge opgaveportefølje i en eller anden grad involveret i den ellers i udgangspunktet nationale fordelingspolitiske og finanspolitiske opgaveløsning.

I det offentlige forbrug i nationalregnskabet sondres der mellem henholdsvis det kollektive konsum og det individuelle konsum (Larsen m.fl., 2022). Det individuelle konsum er afgrænset til udgifter, der er knyttet til personer og dermed også lokationer/geografi. Her kan der således udsondres identificerbare personer og husholdninger eller grupper af sådanne. Det findes typisk på serviceområderne sundheds-

væsen, undervisning og social beskyttelse, kultur og fritid mv. Også de offentlige overførsler, for eksempel kontanthjælp, dagpenge, førtidspension mv. er i sagens natur knyttet til personer, selvom de ikke indgår i det, der statistisk henregnes som offentligt forbrug. For den kollektive del af forbruget kan der derimod ikke umiddelbart identificeres en person eller husholdning som modtager. Det gælder for eksempel infrastruktur, politi, forsvar og lignende.

Vedrørende opgaven med allokeringen af ydelser kan der alligevel, uanset ydernes geografiske dimension, være nationale hensyn, der rækker ud over de administrative, geografiske grænser. Hvis disse nationale aspekter ønskes iagttaget eller prioriteret kan det føre til, at kommunernes opgaveløsning reguleres, søges påvirket via finansiering eller i sidste ende alligevel flyttes til et andet niveau. Omvendt vil der også typisk være fordelingspolitiske aspekter i en betydelig del af de opgaver, som kommunerne i praksis får til opgave at løse. Det følger alene af det forhold, at goderne stilles helt eller delvist gratis til rådighed for befolkningen, men finansieres delvist via kommuneskatten. Med kommunernes økonomisk tyngde i den samlede samfundsøkonomi vil udviklingen i deres opgaveløsning inklusive anlægsvirksomhed nødvendigvis have finanspolitiske effekter. På grund af denne sammenblanding af opgaver, som ofte vil være uundgåelig, opstår en række spørgsmål om de økonomiske og reguleringsmæssige relationer mellem det statslige og det kommunale niveau. Det vender vi tilbage til i Kapitel 3 og 4.

Kommunerne og muligheden for at "stemme med fødderne"

Med ønsket om, at det offentlige løser en række opgaver i velfærdssamfundet, opstår behovet for at vide, hvad befolkningen efterspørger givet kendskab til omkostningerne. Uden kommuner skal de valgte repræsentanter i Folketinget tage stilling til størrelsen af denne efterspørgsel, selvom fraværet af et marked og en køb og salg-situation gør det vanskeligt at afsløre præferencerne i befolkningen (Samuelson, 1954).

Her kan kommunerne i fraværet af et egentligt marked opfattes som et instrument til at afdække, hvad befolkningen i den givne lokation efterspørger af gratisydelser med viden om størrelsen af omkostningerne herved. Den amerikanske økonom og geograf, C.M. Tiebout (1956), udgav i 1956 en banebrydende artikel om, hvordan netop kommuner ("communities" i Tiebouts sprogbrug) kunne løse problemstillingen med at afdække, hvad befolkningen efterspørger af offentlige goder med en geografisk dimension og givet omkostningerne herved.

Tiebout gør nogle forudsætninger om, hvordan goderne finansieres, hvilket kendskab personerne har til godernes kvalitet samt endelig en meget afgørende forudsætning om, at individerne fysisk kan og vil bevæge sig hen til netop det "community" (den kommune), som tilbyder de goder i den mængde og kvalitet med til-

hørende pris/skat, som personen finder bedst. Udligning mellem de lokale enheder må rimeligvis forudsættes, men spørgsmålet behandles ikke hos Tiebout, især fordi han antager finansiering via en såkaldt kopskat, der udskrives med samme beløb pr. person. Dermed bliver skattegrundlagsudligning ikke nødvendig.

Ifølge Tiebout kan der med disse forudsætninger på plads udspille sig det scenarium, at de enkelte personer flytter til netop den kommune, der opfylder deres behov og betalingsvillighed, og herved afslører deres præferencer, således som disse er bestemt af behov, indkomster og andre person- og familiespecifikke forhold. Der forudsættes et stort antal geografiske enheder at vælge imellem, og befolkningen afslører sine præferencer ved at vandre hen til den foretrukne kommune, hvilket er blevet benævnt "at stemme med fødderne" ("consumer-voters", Tiebout, 1956). I god overensstemmelse med denne model kan det forventes, at flytteeaktiviteter eller -bestræbelser som respons på lokale service- og skatteforhold også vil kunne afspejle sig i variationer i huspriser, når der korrigeres for andre ejendoms- og beliggenhedskarakteristika (Oates, 1969).

Tiebout-modellen har utvivlsomt haft en ganske betydelig indflydelse på den økonomiske opfattelse af kommunernes rolle i den offentlige sektor, blandt andet fordi mekanismen i en vis forstand kan minde om en smart form for markedsmekanisme, uden et privat marked vel at mærke. Modellen har dog været kritiseret for at savne realisme med hensyn til, hvorvidt befolkningen rent faktisk flytter efter at få opfyldt ønsker og behov med tilsvarende beskatning. At argumentet i en dansk sammenhæng ikke er ren teori, vender vi tilbage til i Kapitel 3.

Kommuner giver mulighed for at imødekomme forskelle i præferencer og behov

Selvom Tiebout-modellens scenarium med at "stemme med fødderne" muligvis har begrænset gennemslag i dagens kommunelandskab, bekræfter en anden landvinning i den teoretiske analyse på området, at der alligevel er en potentiel velfærdsgevinst ved kommuner, derved at de kan afspejle forskellige ønsker.

Hvis det er således, at befolkningen vitterligt har forskellige ønsker og præferencer vedrørende skat og service, og den samme befolkning samtidig er lokaliseret i forskellige kommuner, kan de netop lade dette slå igennem via de valgte kommunale repræsentanter i kommunalbestyrelsen. Dette er der mulighed for ved kommunalvalgene hvert fjerde år, men den siddende kommunalbestyrelse har selvfølgelig også mulighed for mere løbende at følge udviklingen i ønskerne hos kommunens befolkning via for eksempel borgerundersøgelser og lokale folkeafstemninger.

Samtidig kan der være grund til at antage, at der reelt eksisterer forskel på befolkningens efterspørgsel efter kommunal service. Meget vil selvfølgelig afhænge af

familiesituationen, alder og sociale forhold, men andre forhold kan også spille ind, herunder kulturelle forhold, indkomstforhold mv.

Den fagøkonomiske litteratur benævner dette *decentraliseringsteoremet* (Oates, 1972, 1997). Ifølge dette teorem giver befolkningens lokalisering i decentrale, kommunale enheder mulighed for at signalere dens specifikke ønsker, og samtidig giver den kommunale inddeling mulighed for at indrette sig lokalt herefter. Den mulighed vil ikke være til stede på det centrale niveau. På det niveau må forskellighederne blive undertrykt eller ensrettet. Det gælder, både fordi grundlæggende juridiske principper og politiske hensyn vil tilsige ensartet behandling af borgerne inden for den jurisdiktion, som landet udgør, og fordi informationsgrundlaget for et eventuelt ønske om forskellig behandling ikke vil være til stede i samme grad som i den decentraliserede offentlige sektor. Dette argument forudsætter, at der er et betydeligt antal kommuner at vælge imellem.

Muligheden for at "være forskellige" ses altså som noget entydigt positivt og fremmende for den samlede velfærd i samfundet. Disse muligheder kan sammenlignes med mulighederne for at lade individer foretage forskellige såkaldte frie valg, hvor det i kommunen er det enkelte individ frem for kollektivet, der fokuseres på.

Lidt forenklet kan det udtrykkes sådan, at der via kommuner kan undgås en tvunget ensartethed af den offentlige opgaveløsning på tværs af befolkningsgrupperne, hvis disse med den givne sammensætning af befolkningen foretrækker forskellige kombinationer af ydelser og goder med tilhørende beskatning. Det gælder også, selvom der samtidig og uafhængigt heraf kan være sociale og befolkningspolitiske ønsker om at undgå opsplnitning af befolkningen i for eksempel socialt udsatte ghettoer og såkaldte rigmandsghettoer, men derimod bestræbelser på blandede boligområder.

2.1.2 Konkurrence og læring mellem decentrale enheder

Ideen om nytten af at blive sammenlignet i sin opgaveløsning

En anden begrundelse for decentralisering end at opnå allokativ efficiens er de muligheder, som decentraliseringen til et større antal kommuner giver for at sammenligne opgaveløsning og ikke mindst kvaliteten og effektiviteten i opgaveløsningen. Der er her tale om de forskelle i opgaveløsning, som kan kædes sammen med beslutninger truffet af den politisk valgte kommunalbestyrelse.

Hvis visse betingelser er opfyldt, kan der opstå en form for kappestrid eller ligefrem konkurrence om at kunne tilbyde indbyggerne den bedste kombination af ydelser og lokal skat. Samtidig kan disse bestræbelser virke fremmende på afprøvningen af nye metoder, innovation i metodeudviklingen og i det hele taget gensidig læring

om de mest hensigtsmæssige fremgangsmåder. Nyttens af sammenligning bygger således på den formodning, at mange offentlige opgaver kan løses tilfredsstillende via forskellige metoder og med forskellig effektivitet. Dertil kommer muligheden for innovation i opgaveløsningen, som følger af de decentrale myndigheders mulighed for at eksperimentere og afprøve nye metoder (jf. hvad der er kaldt "Laboratory Federalism," Oates (1999)).

Udnyttelsen af disse sammenligningsmuligheder og de besluttende organers adfærd betegnes i faglitteraturen som "yardstick competition", om end fænomenet også anvendes på private firmaer og eventuelt særskilt om teknologiudvikling (Besley og Case, 1995; Rincke, 2006). Der antages her som betingelse for processen, at enhederne, det vil i denne sammenhæng sige kommunerne, er sammenlignelige og dermed udøver deres konkurrence på sammenlignelige vilkår, jf. nedenfor.

Argumentet har betydelig sammenhæng med de mekanismer, der er beskrevet ovenfor, hvor befolkningen bevæger sig hen til den kommune, hvor den bedste opgaveløsning, kvalitetsmæssigt i forhold til omkostningerne, tilbydes. I sammenligningsscenariet er det dog ikke en betingelse for konkurrencen, at der foregår en fysisk flytning af indbyggere, idet det enkelte individ måske mere nærliggende i stedet kan tilkendegive sin tilfredshed eller det modsatte via den lokale stemmeafgivning, det vil sige vælge mellem "exit" (vandring) eller "voice" (stemmeafgivning) (Hirschman, 1970).

Betingelserne for at kunne sammenligne

Det er oplagt, at hvis kommunerne skal være udsat for en reel sammenligning og så at sige være udsat for fair konkurrence, skal flere betingelser være opfyldt.

For det første skal indbyggerne have et tilstrækkeligt informationsgrundlag til at kunne sammenligne, det vil sige nogle pålidelige og tilgængelige nøgletal og kvalitetsmål for kommunens præstationer. Det er klart, at et vist antal sammenlignelige enheder her vil øge tiltroen til nyttens af sammenligning.²

Dertil kommer, at de vilkår kommunerne fungerer på, skal være sammenlignelige. Selvom kommunalreformen gjorde kommunerne mere sammenlignelige i den forstand, at variationen i kommunistørrelse blev væsentligt formindsket via en række kommunesammenlægninger, er der fortsat betydelige forskelle mellem de givne

² Denne del af teorien vedrørende decentralisering og fiskal føderalisme, sædvanligvis omtalt som "Second Generation Fiscal Federalism" (Oates, 2005), lægger vægt på informationsforhold, incitament, politikernes egeninteresser mv., og er udviklet senere end de oprindelige tanker fra blandt andet Tiebout-modellen, hvad der kaldes "First Generation Fiscal Federalism". I de senere udgaver omtales også den såkaldte "principal-agent model", hvor den ene part (principalen) har handlemuligheder, men har en anden og evt. mindre mængde information til rådighed end den, der udfører opgaven (agenten), jf. blandt andre Arrow (1986). Principal/agent-modellen kan i visse sammenhænge også anvendes om stat/kommune-forholdet (VIVE, 2019, 23).

befolkningsmæssige og indkomstmæssige betingelser for de 98 kommuner. Dette nødvendiggør alene af denne årsag et veludbygget udligningssystem – et emne, der bliver diskuteret nærmere i Afsnit 6.1.3. Uden et sådant system vil kommuner med for eksempel høje indtægtsgrundlag og/eller en befolknings sammensætning af indbyggere, som ikke efterspørger kommunale ydelser i væsentligt omfang, kunne tilbyde de ydelser, der trods alt efterspørges, relativt billigt. Det vil selvfølgelig være omvendt for de kommuner, der eventuelt både har en udgiftskrævende befolkning og et beskedent indkomstgrundlag. I den dystopiske udgave af et sådant samfund vil borgerne tilstræbe at bo i de førstnævnte kommuner sammen med en befolkning med de høje indkomster og undgå den anden type kommuner, frem for at drage sammenligninger om effektiviteten.

En tredje kategori af betingelser for sammenligneligheden vedrører de frihedsgrader eller mangel på samme, som kommunerne har med hensyn til metoder i opgaveløsningen. De såkaldte frikommuneforsøg og velfærdsaftaler kan her ses som et forsøg på at frigøre kommunerne fra metodemæssige bindinger i tiltro til, at denne frihed vil kunne benyttes til at fremme innovation og kvalitetsudvikling (fx Rambøll m.fl., 2016). Frikommuneforsøgene kan dog også ses som en konsekvens af, at det centrale niveau har reguleret kommunernes metoder i et ikke-hensigtsmæssigt omfang og derfor behøver et skub via forsøgene til eventuelt at revidere reguleringen.

Endelig kan der opstilles det hensyn, at kommunerne i deres finansiering så vidt muligt ikke drejes i bestemte retninger med hensyn til metodeanvendelse. Det vedrører blandt andet valget mellem egenfinansiering via lokale skatter, generelle tilskud, refusioner og øvrige øremærkede tilskud, jf. nærmere Afsnit 2.1.3 nedenfor samt Afsnit 4.1. I disse afsnit fremhæves det, at egne skatter eller eventuelt generelle tilskud alt andet lige er i bedre overensstemmelse med decentraliseringsmodellen og dens muligheder end refusion og andre øremærkede tilskud (jf. OECD, 2019; Europarådet, 1985: charter om lokalt selvstyre, artikel 9).

2.1.3 Øget fiskal ansvarlighed hvis decentralt ansvar

Decentralisering og økonomisk ansvarlighed

Decentralisering til kommuner giver en mulighed for at bevidstgøre befolkningen om ikke blot mulighederne for forskellige udgaver af offentlig service, jf. det foregående afsnit, men også om omkostningerne herved. Dette forudsætter vel at mærke, at omkostningerne afholdes af befolkningen bosiddende i det lokalområde, hvor de kommunale serviceydelser tilbydes.

Dette står i modsætning til den centrale model, hvor ydelser både afsættes og finansieres centralt, det vil sige af landets befolkning som helhed. Hvis der er tale om

ydelser, der faktisk afsættes lokalt, men finansieres af kollektivet i hele landet, kan der opstå en form for illusion om, at de nævnte ydelser er gratis eller i hvert fald forbundet med ringe omkostninger, fordi de så at sige bliver spredt til hele befolkningen og derved kan synes mindre, end de reelt er. Denne form for såkaldt fiskal illusion (Larsen m.fl., 2022) kan altså opfattes som en form for "fejl" ved at organisere en del af serviceproduktionen via en central, skattefinansieret offentlig sektor.

I fagøkonomien har dette givet anledning til den såkaldte Leviathan-hypotese (Niskanen, 1971) som tilsiger, at decentralisering til lokale enheder vil udgøre en bremse på den offentlige sektors størrelse, fordi omkostningerne ved decentralisering netop synliggøres og konkretiseres. Det bør dog bemærkes, at empiriske studier ikke entydigt støtter hypotesen (jf. oversigt i Mau Pedersen, 2007), og at der også findes modhypoteser, herunder den såkaldte Wallis-hypotese som påpeger, at borgere vil være mere villige til at betro offentlige myndigheder mere omfattende funktioner i mindre end i større enheder. Det skyldes ifølge hypotesen befolkningens tillid til, at opgaverne i højere grad løses efter indbyggernes intentioner i den mindre (kommunale) enhed frem for i den større (statslige) enhed.

Trods disse forbehold kan det dog konstateres, at der ved decentralisering til kommuner principielt bliver mulighed for at konkretisere nogle omkostninger for borgerne, som ikke findes på samme måde i den centrale model. Dette afhænger dog blandt andet af, hvorledes kommunerne finansieres og opfattelsen heraf, jf. følgende afsnit.

Øget fiskal ansvarlighed afhænger af finansieringssystem og lokal skat

Uanset den principielle mulighed for at konkretisere og anskueliggøre omkostningerne ved offentlige aktiviteter via decentralisering må den faktiske effekt heraf bero på en række forhold.

I udgangspunktet bliver det således ikke automatisk gennemskueligt for en lokalbefolkning, hvad omkostningerne er ved offentlig aktivitet, blot fordi de er kommunale. Også kommuneskatten skal dække en række aktiviteter i kraft af kommunens fælles-formål-karakter, selvom dette trods alt i højere grad vil gælde det centrale niveau.

Den lokale økonomiske ansvarlighed afhænger således af finansieringssystemets indretning på flere punkter, herunder ikke mindst den lokale skat.

I første række har det betydning, hvor meget kommunen selv skal finansiere via kommuneskatten, og hvor meget den modtager af statslige tilskud og andre indtægter. Dette vedrører altså balancen mellem statstilskud og lokale skatteindtægter, som også må ses i sammenhæng med kravene til udligningssystemet

(Finansieringsudvalget, 2014a). Hvis der ikke er fuld egenfinansiering af de kommunale udgifter via lokale skatter, hvilket gælder de fleste lande og også Danmark, opstår der et hul, der skal dækkes af andre indtægter end lokale skatter, først og fremmest af statslige tilskud. Det omtales som et fiskalt gab, jf. nærmere beskrivelsen i Kapitel 5 om de internationale forhold og Kapitel 6 om decentralisering på både udgifts- og indtægtssiden.

I anden omgang har det betydning, hvilket skattegrundlag kommunerne udstyres med, hvilket normalt vil være lovgiverens, det vil sige centralmagts, opgave at tage stilling til. I den fagøkonomiske litteratur (jf. bl.a. McLure, 1998, samt King, 2006, men også Indenrigsministeriet, 1998) peges der på flere forhold, som kan indgå i den forbindelse. For eksempel er skattens synlighed vigtig, hvis befolkningen skal kunne forholde sig til den. Skattens fordeling mellem kommuner kan også have betydning og skal gerne ikke være meget ulige fordelt, hvis udligningssystemets opgave skal være håndterlig. Endelig er det af betydning, at skatten i tilstrækkelig grad påhviler de borgere, der aftager de kommunale ydelser.

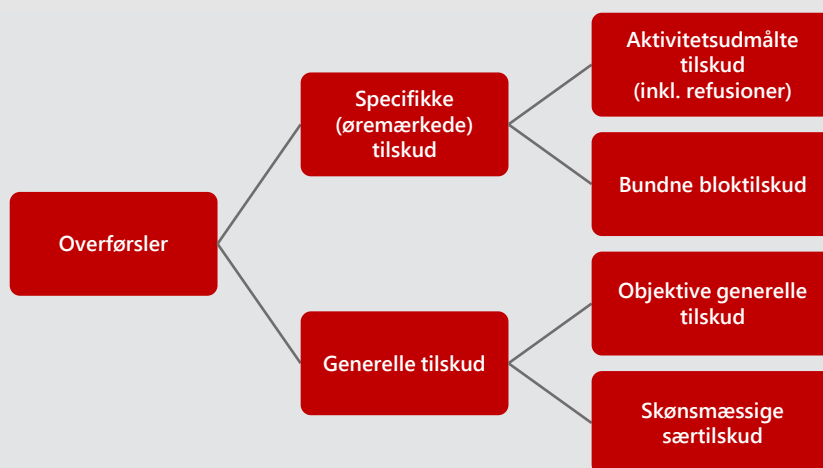
I tredje omgang skal der tages stilling til, om kommunen selv kan fastsætte sin skatteprocent eller eventuelt alene skal modtage en vis andel af en statsligt opkrævet skat. Hvis der er tale om en ren skattedeling, jf. for eksempel den danske selskabskat, som kommunerne modtager en andel af, er der selvsagt ikke lokal mulighed for at påvirke skatteprocenten. Det kan der derimod være mulighed for, når det gælder andre skatter, jf. muligheden i Danmark vedrørende den kommunale udskrivningsprocent. Denne kan dog være underlagt styringstiltag med mulige sanktioner ved skattestigninger jf. nærmere beskrivelsen i Kapitel 3.

Endelig er det i fjerde omgang af betydning, hvorledes befolkningen opfatter den kommunale skat, herunder slet og ret vidensniveauet om den, som blandt andet afhænger af skattens synlighed som nævnt ovenfor.

Generelle og øremærkede tilskud

Det har stor betydning, hvordan de statslige tilskud er indrettet. Der kan skelnes mellem adskillige forskellige typer af tilskud, jf. Figur 2.1 baseret på Mau Pedersen (2007: 254; se også Kjærgaard, 2016: 18; Boadway og Shah, 2009: 307-314).

Figur 2.1 Typer af statslige tilskud til kommuner



Anm.: *Specifikke tilskud/generelle tilskud*: Ved generelle tilskud kan kommunen selv afgøre, hvilke udgifter tilskuddet skal anvendes til. Ved specifikke tilskud er der betingelser for, hvordan tilskuddet kan anvendes.

Aktivitetsudmålte tilskud/bundne tilskud: Aktivitetsudmålte tilskud udmåles i mere snæver sammenhæng med omfanget af de afholdte aktiviteter end bundne bloktilskud.

Objektive generelle tilskud/skønsmæssige særtilskud: Objektive generelle særtilskud tildeles på baggrund af objektive faktorer, mens skønsmæssige særtilskud tildeles på baggrund af skøn.

Kilde: Mau Pedersen (2007: 254).

En væsentlig første sondring med relation til decentraliseringstanken er, om tilskuddet er specifikt eller generelt. Hvis tilskuddet er generelt, er der ikke nogen bindinger på anvendelsen. Decentraliseringen respekteres her fuldt ud, idet det er op til kommunen og kommunalbestyrelsen, hvordan tilskuddet skal anvendes. I Danmark omfatter generelle tilskud hovedsageligt bloktilskud og udligningstilskud baseret på objektive kriterier.

Hvis tilskuddet derimod er specifikt, er der betingelser for, hvordan det skal anvendes. Undertiden anvendes begrebet "øremærkede tilskud" synonymt med specifikke tilskud (se fx Boadway og Shah, 2009: 307), hvilket også er tilfældet i denne rapport, men det bør bemærkes, at sprogbrogrugen vedrørende overførsler ikke er entydig i hverken dansk eller international litteratur (Mau Pedersen, 2007: 253). Ved specifikke tilskud involverer det centrale niveau sig mere eller mindre direkte i de centrale enheders dispositioner. Betingelsen eller bindingen kan være begrænset til kræve, at tilskuddet anvendes på et bestemt område, jf. hvad der i Figur 2.1 kaldes bundne bloktilskud, men der vil ofte være tale om mere vidtgående betingelser. I så fald vil der som oftest være en forventning om, at staten nødvendigvis må eller skal kontrollere, om tilskuddet anvendes til det formål, der er stillet som betingelse.

En væsentlig type specifikt tilskud er de såkaldte refusioner, hvor staten betaler eller kompenserer kommunerne for en vis procentdel af deres udgifter til en bestemt aktivitet, for eksempel til overførsler til personer. For refusioner kan statens kontrol være forholdsvis enkel, idet kontrollen primært skal sikre, at kommunen rent faktisk har afholdt de udgifter, der gives refusion til. Det ændrer dog ikke ved, at staten påvirker kommunernes dispositioner via betalingen, idet det, som kommunen må opfatte som omkostningen ved ydelsen, reduceres med den givne refusionsprocent. I visse tilfælde kan en refusion dog støtte decentraliseringsmodellen ved at internalisere eksternaliteter eller ved – måske blot midlertidigt – at give nogle særlige incitamenter vedrørende kommunernes adfærd (jf. fx den såkaldte trappemodel i refusionssystemet for kommunale overførsler på beskæftigelsesområdet evalueret i Mau Pedersen m.fl. (2019)). Refusioner kan også isoleret set aflaste udligningssystemet i dets opgave.

For andre specifikke tilskud kan der være tale om, at betingelserne for modtagelse af tilskuddet er mere komplekse, for eksempel hvis der skal ydes en bestemt service, eller hvis produktionsmetoden skal opfylde visse krav. Her er en statslig involvering ofte mere administrativt krævende og opleves sandsynligvis også ofte som mere indgribende end i forbindelse med refusionsbetalinger.

Administrationsomkostninger er dog ikke udelukkende forbeholdt specifikke tilskud. For eksempel kan et tilskud kræve ansøgning og forudgående dokumentation af visse forhold, selvom tilskuddet efter tildeling kan anvendes uden bindinger. I Danmark er det for eksempel tilfældet med tilskud til vanskeligt stillede kommuner. I sådanne tilfælde får staten også en mere overvågende rolle, end det er tilfældet for bloktilskud og udligningstilskud. (jf. nærmere Afsnit 6.1.3 om udligning og særtilskud).

Med de forskellige typer af tilskud som baggrund kan det konkluderes, at det generelle bloktilskud samt udligningstilskud er de former for tilskud, der i udgangspunktet harmonerer bedst med decentralisering af opgaver, og som derfor også som oftest vil understrege og mest tydeligt fastholde det lokale økonomiske ansvar for de udgiftsmæssige dispositioner.

2.1.4 Med øget kvalitet og ansvarlighed kan økonomisk vækst øges

En begrundelse for decentralisering til kommuner kan være, at dette i sidste ende øger den økonomiske vækst i samfundet. Baggrunden for et sådant forhold er, at decentraliseringen, hvis den lever op til sit formål, producerer og tilvejebringer lokale ydelser til befolkningen på en mere effektiv måde end ved central opgavevaretagelse af de samme ydelser. Samtidig er der mulighed for større overensstemmelse mellem befolkningens reelle efterspørgsel efter ydelserne, givet disses pris, og

omfanget af, hvad der leveres. Endelig kan der med decentralisering og dermed mulighed for forskellige tilgange til opgaveløsningen være gode muligheder for innovation i metoderne til frembringelse af ydelserne.

Hvorvidt decentraliseringen opfylder sine formål, jf. de foregående afsnit, skal afvejes på de enkelte områder. Hvis det er tilfældet, får befolkningen så at sige og lidt forenklet udtrykt "mere for pengene" ved kommunernes serviceløsninger end ved en central løsning, hvilket også er attraktivt for de virksomheder og erhverv, som er lokaliseret i kommunen og beskæftiger den lokale befolkning. Hermed er der opstillet et scenarium for mere økonomisk vækst med en decentraliseret offentlig sektor end med en centraliseret sektor.

Effekten af decentralisering på økonomisk vækst er blevet undersøgt i en række internationale studier. Et metastudie fra 2016, der omfattede 31 undersøgelser, konkluderede, at resultaterne generelt er blandede (Baskaran m.fl., 2016). Nogle studier finder, at økonomisk decentralisering stimulerer væksten (fx Akai og Sakata, 2007; Iimi, 2005), mens andre viser, at decentralisering enten er uden betydning eller ligefrem hæmmer væksten (fx Ezcurra og Rodriguez-Pose, 2011, 2013; Xie, Zou og Davoodi, 1999). Metastudiet viste dog også, at studier med fokus på enkeltlande oftere finder positive effekter af decentralisering end studier, der sammenligner forskellige lande. Dette kan skyldes, at det i studier af enkeltlande er lettere at isolere effekten af decentralisering fra andre institutionelle og politiske faktorer, der kan påvirke væksten (OECD, 2018; Baskaran m.fl., 2016: 1460).

De blandede fund skyldes formentlig også, at den konkrete udmøntning af decentraliseringen er afgørende for dens effekter. Flere studier indikerer for eksempel, at decentralisering af indtægter fremmer vækst mere end decentralisering af udgifter (fx Gemmell m.fl., 2013; Rodriguez og Krøijer, 2009; dog Baskaran og Feld, 2013). Disse resultater understreger betydningen af at give decentrale enheder adgang til egne indtægtskilder, som diskuteret ovenfor i Afsnit 2.1.3.

2.2 Potentielle omkostninger og udfordringer ved økonomisk decentralisering

Over for de argumenter og fordele, der kan tegne sig ved decentralisering til kommuner, findes også faktorer og eventuelle ulemper, som kan tale i den modsatte retning. I nogle tilfælde er der tale om ulemper, som rettelig bør omtales som udfordringer, hvormed det sprogligt indikeres, at der kan være modtræk mod sådanne ulemper, som mere eller mindre kan imødegå disse. Tilsvarende kan det anføres, at de ovenfor påpegede fordele heller ikke nødvendigvis opstår så at sige automatisk, men også ofte vil afhænge af den praktiske implementering og beslutninger, der

træffes (OECD, 2019: 109). Med andre ord er fordelene oftest *muligheder*, mens ulemperne er *udfordringer*.

Horisontale og vertikale naboeffekter

Som nævnt oven for (Afsnit 2.1.1) er den mest oplagte genstand for decentralisering til kommuner de ydelser, som er geografisk afgrænsede, også kaldt rumligt begrænsede offentlige goder. Uanset denne afgrænsning vil der dog ofte være effekter af de pågældende ydelser, som rækker ud over kommunegrænsen, det vil sige har nogle naboeffekter eller eksternaliteter i forhold til andre kommuner eller samfundet som helhed. Det er, hvad vi kan kalde horisontale naboeffekter.

Der kan være tale om goder som, uanset at de rækker ud over kommunegrænsen, alligevel er organiseret kommunalt, det vil sige, hvad økonomerne betegner som "merit goods". Disse merit-goder er goder, hvis løsning og kvalitetsniveau har en særlig national eller i det mindste tværkommunal interesse (Kim m.fl., 2013). Det kan være fordelingspolitiske mål, nationale mål for sundhedstilstand, uddannelsesniveau, social beskyttelse, miljømæssige målsætninger etc. Hvis enkeltkommuner skal løse disse opgaver uden retningslinjer eller andre tiltag, kan der være en risiko for, at det samlede niveau for opgaveløsningen – selvom nogle kommuner påtager sig opgaven på andre kommuners vegne – dermed bliver lavere end, hvad samfundet ønsker, fordi omkostningerne for disse kommuner bliver relativt store.

En anden form for mulige eksternaliteter er de vertikale naboeffekter, hvor det ene opgaveniveau i den offentlige sektor kan skubbe opgaver eller omkostninger over på et andet niveau. Fænomenet udspringer således af, at der i det hele taget eksisterer flere niveauer, som kan engagere sig i såkaldt kassetækning. Vertikale naboeffekter kan også tænkes på finansieringssiden, hvis flere opgaveniveauer beskatter det samme skattegrundlag (jf. fx Strukturkommissionen, 2004: 101f). Hvis ét af niveauerne for eksempel forhøjer beskatningsniveauet, og det påvirker skattegrundlaget negativt, vil det ikke bare påvirke det pågældende niveauets egen skatteudskrivning, men også naboernes, det vil sige de øvrige niveauers skattegrundlag. Meget vil dog afhænge af, hvilke udgifter det øgede beskatningsniveau skal finansiere.

En anden vertikal naboeffekt kan tænkes på finanspolitikken, hvis kommunerne samlet set har en udgiftsadfærd, som så at sige smitter af på den samlede finanspolitik (jf. nærmere Afsnit 4.2).

Smådriftsulemper

Hvis der er en sammenhæng mellem kommunestørrelsen og de gennemsnitlige omkostninger pr. enhed af de kommunalt tilvejebragte goder, kan der blive tale om, at små kommuner oplever højere gennemsnitsomkostninger end større kommuner.

Det gælder især, hvor frembringelsen af ydelserne er knyttet til kommunen som sådan, hvilket for eksempel gælder administrationsudgifter. Også goder produceret fra institutioner kan dog være påvirket af kommunestørrelsen, men kun hvis antal og størrelse af institutioner har en sammenhæng med denne.

Strukturreformen i 2007 var på dette område en form for opgør med mulige smådriftsulemper, idet de mindste kommuner blev sammenlagt til større enheder. Der blev op til reformen udført studier i netop dette forhold (Indenrigsministeriet, 2000). Disse studier påviste smådriftsulemper ved de mindste kommuner, men også ulemper ved de allerstørste kommuner. Det er dog et omdiskuteret spørgsmål, hvor store de mulige besparelser ved større kommuner var, og om de i det hele taget blev implementeret, idet de afhang af politiske beslutninger om at indhøste fordelene (Blom-Hansen m.fl., 2014). Det seneste studium af danske forhold (Houlberg m.fl., 2024) påpeger mere præcist smådriftsulemper for de mindste kommuner, men registrerer ikke stordriftsulemper for de største.

Faglig kritisk masse

I forbindelse med strukturreformen blev det analyseret, om der i spørgsmålet om kommunestørrelse var hensyn at tage til fagligheden i den kommunale opgaveløsning – benævnt faglig bæredygtighed. anbefalinger om, at kommuner mindst skulle udgøre 20.000 indbyggere, var blandt andet begrundet i hensyn til den faglige bæredygtighed, og det samme gjaldt de efter reformen lovmæssigt indførte forpligtelser for de mindste kommuner til at købe visse ydelser hos større kommuner (forpligtende kommunalt samarbejde, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006). Generelt kan det anføres, at faglig kritisk masse optræder for forskellige opgaver og også kan variere over tid i takt med ændringer i metoder, teknologi etc., jf. også evaluering af kommunalreformen (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013).

Uhensigtsmæssig konkurrence

I det foregående er konkurrence mellem kommunerne som resultat af deres sammenlignelighed fremhævet som noget positivt. Der kan dog også tænkes visse former for uhensigtsmæssig konkurrence som følge af decentralisering. Som et eksempel herpå kan nævnes konkurrence om arbejdskraften ved at hæve lønniveauet. Eksistensen af Kommunernes Lønningsnævn må opfattes som et modtræk imod en sådan situation (Lønningsnævnets sekretariat, 2020). Et andet eksempel kan være dækningsafgiften på erhvervsjendomme, der muligvis som følge af konkurrence om at tiltrække erhvervsvirksomhed gennem årene er blevet konkurreret i nedadgående retning.

2.3 Politisk-demokratiske argumenter for decentralisering

Foruden økonomiske fordele kan decentralisering ifølge statskundskaben også have en række politiske og demokratiske fordele. Især tre er blevet fremhævet: Decentralisering fremmer 1) politisk deltagelse, 2) politisk ansvarlighed og 3) magtspredning. Nogle af disse argumenter knytter sig til decentralisering af opgaver og beføjelser, mens andre argumenter i højere grad knytter sig til størrelsen af de politiske enheder eller deres antal.

2.3.1 Politisk deltagelse

Samfundstænkere har i århundreder argumenteret for, at politisk deltagelse styrkes, når de politiske fællesskaber har en lokal forankring (se fx Tocqueville, 2013 [1835]; Mill, 1991 [1861]). Politisk deltagelse kan dække over en bred vifte af aktiviteter, såsom at stemme, engagere sig i et politisk parti eller en interesseorganisation, demonstrere mv.

Politisk deltagelse fremhæves ofte som en demokratisk hjørnesteen. Et centralt argument er, at bred deltagelse er nødvendig for at sikre, at alle samfundsgruppers interesser bliver hørt og repræsenteret (Dahl, 1971; Pateman, 1970). Omvendt kan manglende eller skæv deltagelse føre til, at politiske processer mister folkelig legitimitet, hvilket kan resultere i beslutninger, der favoriserer bestemte grupper eller overser væsentlige samfundsproblemer. Dertil kommer, at politisk deltagelse kan have en iboende værdi og ikke blot fungere som et redskab til at fordele ressourcer eller løse praktiske problemer (se fx Arendt, 2018; Rostbøll, 2010: 11-14).

Der er flere argumenter for, at decentralisering kan styrke den politiske deltagelse. For det første øges antallet af folkevalgte embeder, alt andet lige, når der gennem decentralisering oprettes flere politiske enheder (Mill, 1991 [1861]: 413). Dog er det også blevet indvendt, at betydningen af denne effekt ikke bør overvurderes, fordi selv små politiske enheder i moderne demokratier typisk er så store, at de fleste borgere ikke vil få mulighed for at varetage politiske embeder (Treisman, 2007: 160).

For det andet, og måske endnu vigtigere i lyset af den førnævnte indvending, er det blevet hævdet, at decentralisering kan fremme politisk deltagelse også blandt borgere uden politiske embeder. Argumentet bygger blandt andet på, at det kræver færre ressourcer at engagere sig i lokalpolitik sammenlignet med landspolitik (se fx McDonnell, 2020; Lassen og Serritzlew, 2011). Ressourcer skal her forstås bredt.

De fleste former for politisk deltagelse indebærer ingen eller få økonomiske omkostninger, men kræver derimod tid, viden og kompetencer. Mange former for deltagelse forudsætter blandt andet, at borgerne både har og føler, at de har, en vis indsigt i de emner, der er på den politiske dagsorden. Her kan der være en væsentlig forskel mellem landspolitik og lokalpolitik. Hvor landspolitik ofte omhandler mere abstrakte spørgsmål, er lokalpolitik typisk forankret i konkrete og nære emner, som borgerne kan have direkte erfaring med, for eksempel forholdene på lokale skoler. Når politiske debatter tager udgangspunkt i mere håndgribelige temaer, kan det gøre det lettere for borgerne at danne sig en holdning og bidrage med deres perspektiver. Dette kan i sidste ende styrke borgernes motivation for at engagere sig i forskellige former for politisk deltagelse.

Dertil kommer, at lokalpolitisk deltagelse typisk kræver færre ressourcer, fordi den fysiske og sociale afstand til de folkevalgte politikere er mindre end i landspolitik. Sandsynligheden for at kende en byrådspolitiker er betydeligt større end for at kende en folketingspolitiker, og for mange vil det derfor være nemmere at kontakte førstnævnte, hvis de vil gøre opmærksom på en sag eller et problem.

Det er værd at bemærke, at de ovenstående argumenter primært knytter sig til størrelsen af politiske enheder. Når man sammenligner forskellige politiske niveauer i et enkelt land, varierer disse imidlertid også i forhold til andre aspekter, såsom ansvarsområder og magt, der også kan have indflydelse på niveauet af politisk deltagelse. Derfor tilsiger argumenterne ikke, at for eksempel valgdeltagelsen nødvendigvis vil være højest på det laveste politiske niveau.

Det er også værd at bemærke, at kommunalreformen fra 2007 skabte færre og større enheder, hvilket ud fra ovenstående argumenter burde svække deltagelsen (se bl.a. Lassen og Serritzlew, 2011). Reformen tilførte imidlertid også kommunerne en række nye opgaver, hvilket muligvis kan tilskynde til øget deltagelse.

2.3.2 Politisk ansvarlighed

Det fremhæves ofte som en central demokratisk værdi, at vælgerne kan holde politikerne ansvarlige for den politik, der føres. Hvis borgerne er tilfredse med politikken og dens resultater, bør de alt andet lige genvælge de siddende politikere, mens de bør stemme på andre, hvis de er utilfredse. Der er især tre argumenter for, at decentralisering hjælper borgerne med at udfylde denne rolle.

For det første giver decentralisering borgerne mulighed for at sammenligne deres egen kommune med andre kommuner, hvilket kan være nyttigt, når de skal vurdere kvaliteten af den offentlige service i egen kommune (Besley og Case, 1995; Olsen, 2017). Det kan for eksempel være svært for en borger at bedømme, om de

ansvarlige politikere leverer tilstrækkelige resultater på skoleområdet, hvis der ikke er noget at sammenligne med. Hvis borgerne derimod kan sammenligne klassekvotienter, karakterer eller udgifter pr. elev med nabokommunen, bliver vurderingen lettere. En forudsætning for, at denne fordel kan realiseres, er naturligvis, at relevant sammenligningsinformation er tilgængelig for borgerne, og at borgerne er motiverede for at bruge denne information (Skytte og Frank, 2015). Derudover er det også en forudsætning, at kommunerne har nogenlunde lige vilkår for at levere god offentlig service. Hvis kommunerne for eksempel har meget forskellige beskatningsgrundlag, vil mulighederne for at levere gode resultater på skoleområdet også variere. En vis udligning er derfor også i politisk-demokratisk perspektiv nødvendig, hvis borgerne skal kunne opnå de fulde fordele ved at sammenligne deres egen kommune med andre.

For det andet kan decentralisering muligvis hjælpe borgerne med at holde politikerne ansvarlige ved at fordele ansvaret for forskellige opgaver på forskellige politiske niveauer. Hvis ansvaret for alle beslutninger på tværs af politikområder (skoler, forsvar, sygehuse mv.) hviler på én central regeringsmyndighed, kan det være svært for borgerne at holde politikerne ansvarlige for den førte politik på de enkelte områder. Hvis for eksempel en borger er utilfreds med den førte skolepolitik, men tilfreds med forsvarspolitikken, er det uklart, om vedkommende bør stemme på de siddende politikere, da de er ansvarlige for begge områder. Hvis ansvaret derimod er delt mellem politiske enheder på forskellige niveauer, kan det blive lettere for borgerne at holde politikerne ansvarlige for den politik, der føres på de enkelte niveauer.

Det er dog vigtigt at bemærke, at sidstnævnte fordel forudsætter, at decentralisering ledsages af en klar fordeling af ansvaret på tværs af de politiske niveauer. Denne forudsætning udfordres ofte i praksis, da ansvaret for løsningen af konkrete samfundsudfordringer ofte er delt mellem forskellige niveauer (Charbonneau og Anderson, 2021; Downs, 1999). Hvem er for eksempel ansvarlig, hvis der mangler uddannede pædagoger i en lokal børnehave? Er det byrådet, der har ansvaret for daginstitutioner, eller er det Folketinget og regeringen, der fastlægger uddannelsespolitikken og de økonomiske rammer for kommunerne? Hvis ansvaret er uklart fordelt mellem de politiske niveauer, kan det friste de folkevalgte politikere til at forsøge at placere skyld og ansvar hos de andre politiske niveauer (Leon og Jurado, 2021). Hvor muligheden for at dele ansvaret på tværs af det decentrale og centrale politiske niveau til tider kan styrke evnen og viljen til at gennemføre svære og upopulære reformer (Lindvall, 2017), svækker det isoleret betragtet borgernes mulighed for at holde politikerne ansvarlige.

Der er et tredje argument for decentralisering og politisk ansvarlighed, som knytter sig til kvaliteten af det lokale demokrati, men som har fået mindre opmærksomhed i litteraturen. Det handler om det politiske systems evne til at respondere på lokale

problemer og udfordringer. I et velfungerende demokrati forholder de folkevalgte sig til de problemer, der opstår, og diskuterer løsninger på dem (Kristensen m.fl., 2023). Og netop det forhold, at mange problemer er lokale, er et stærkt argument for at inddele landet i en række geografisk afgrænsede enheder. Stiger arbejdsløsheden i én kommune, kan kommunalbestyrelsen i den kommune fokusere på, hvordan beskæftigelsen øges, mens en anden kommune, som ikke oplever stigende arbejdsløshed, kan koncentrere sig om andre problemer, som er væsentlige i den kommune (Mortensen m.fl., 2022: Kapitel 5).

2.3.3 Magtspredning

Det er en gammel indsigt, at risikoen for magtmisbrug mindskes, når magten er spredt, og det er et princip, som blandt andet kommer til udtryk i Montesquieus (2005 [1748]) klassiske teori om magtens tredeling mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt – en opdeling, som også ses i den danske grundlov.

Imidlertid kan magten ikke kun fordeles horisontalt mellem de tre statsmagter, men også vertikalt på forskellige politiske niveauer gennem decentralisering (Blom-Hansen, 2002: 86). Decentralisering kan derfor ses som et yderligere redskab til at sprede magten og mindske risikoen for magtkoncentration. Historisk set har dette argument været knyttet til et opgør med en stærk centralmagt. For eksempel var udviklingen af kommunalt selvstyre i Norge knyttet sammen til kampen mod "embedsmandsstaten", anført af bønder som ønskede en beskyttelse mod "utidige" indgreb fra staten (Rose, 2014).

2.4 Potentielle omkostninger og udfordringer ved politisk decentralisering

Som for de økonomiske argumenter for decentralisering er der naturligvis også argumenter, som peger på potentielle politisk-demokratiske omkostninger ved en høj grad af decentralisering. Det er som nævnt ovenfor karakteristisk for den politologiske litteratur om decentralisering, at den oftest har fokuseret på fordele og ulemper ved decentralisering til henholdsvis små eller store kommuner, og altså ikke fokuseret på decentralisering som sådan (se fx Dahl og Tufte, 1973; Newton, 1982). Der er dog enkelte, som har gjort sig nogle mere principielle overvejelser om decentralisering som sådan, og her skal kort fremhæves tre argumenter.

For det første er det blevet hævdet, at argumentet om tilpasning til lokale geografisk afgrænsede præferencer ikke nødvendigvis forudsætter politisk decentralisering, men derimod i et vist omfang også vil kunne tilgodeses i et centraliseret system med

administrativ decentralisering (Treisman, 2007). Et eksempel på administrativ decentralisering er de lokale politikredse, der er ledet af en politidirektør, som er udpeget af justitsministeren og underlagt instruktionsbeføjelser fra denne. I en enhedsstat som den danske vil det dog ikke fra statens side være acceptabelt at behandle borgerne bevidst forskelligt i forskellige geografiske områder (jf. tidligere Afsnit 2.1.1). Politikredse og retskredse muliggør netop ikke en sådan forskelsbehandling, som omvendt kan være legitim og politisk acceptabel på tværs af kommuner.

For det andet er det som nævnt i Afsnit 2.3.1 ikke givet, at politisk decentralisering markant forøger borgernes demokratiske og politiske deltagelse i de faktiske beslutningsprocesser. Kun i meget små kommuner, som man for eksempel finder i Norge, vil det være mere end en meget lille fraktion af kommunens indbyggere, som er aktivt involveret i udformningen af konkret politik (Treisman, 2007: 13).

For det tredje kan politisk decentralisering gøre det sværere for borgerne at holde politikerne ansvarlige for den førte politik, selvom decentralisering jf. Afsnit 2.3.2 også indebærer muligheder for ansvarsfordeling. Problemet opstår, hvis ansvaret for en opgave reelt er delt mellem forskellige niveauer, og dette har gjort det uklart for borgerne, hvem de skal holde politisk ansvarlige for opgaven (Treisman, 2007: 13). Hvis borgerne er utilfredse med politiet, er det justitsministeren, eller i hvert fald det statslige politiske niveau, som har det politiske ansvar. Hvis borgerne derimod er utilfredse med den lokale folkeskole, er det politiske ansvar egentlig kommunalt, men det centrale niveau har også via folkeskolelovgivningen en andel af det politiske ansvar.

2.5 Fra teori til praksis

Der er i dette kapitel redegjort for en række teoretiske og principielle argumenter for økonomisk og politisk decentralisering. Som det er fremgået, er det ikke alle argumenter, som i praksis klart kan adskilles, og decentralisering vil i praksis ofte være et miks af både politisk og økonomisk decentralisering. På den ene side forhindrer dette en meget stringent karakteristik af den decentrale danske model baseret på de teoretiske principper. På den anden side giver argumenterne præsenteret i dette kapitel nogle rimeligt klare pejlemærker, som i næste kapitel vil være styrende for beskrivelsen af den danske decentrale model.

3 Kendetegn ved den danske decentrale model

I Kapitel 2 blev der redegjort for en række klassiske argumenter for økonomisk og politisk decentralisering. Med afsæt i disse argumenter gives i dette kapitel en redegørelse for centrale kendetegn ved den danske decentrale model. Det er indledningsvis værd at bemærke, at argumenterne nok har spillet en rolle for udviklingen af kommunestyret, men de kan ikke ses som udtømmende forklaringer på, hvorfor de danske kommuner har de opgaver og det ansvar, som de faktisk har. Den danske decentrale model er ikke resultatet af en stor gennemtænkt politisk reform, men er udviklet og tilpasset over mange årtier. Markante og gennemgribende tilpasninger skete med kommunalreformerne i 1970 og 2007, men vigtige ændringer er sket både i årene imellem disse reformer og ikke mindst siden den seneste reform i 2007. Der er også sket ændringer efter 2007-reformen.

Der redegøres først for henholdsvis politisk og økonomisk decentralisering i den danske model, hvorefter der redegøres for udviklingen i samspillet mellem staten og kommunerne. Det sidste har overskriften "vertikal policy-integration" hvorved forstås samordningen mellem det centrale og det decentrale niveau.

3.1 Politisk decentralisering i den danske model

Det danske kommunestyre scorer generelt højt på de dimensioner, som i Kapitel 2 blev fremhævet som udtryk for politisk decentralisering. Målt på antallet af kandidater, der opstiller til kommunalvalgene, på antallet af kandidater, der bliver valgt ind i kommunalbestyrelserne og på stemmeprocenten ved kommunalvalgene, er den politiske deltagelse i de danske kommuner høj.

Siden 2009 har der ved hvert kommunalvalg været opstillet godt og vel 9.000 kandidater, som har kæmpet om ca. 2.500 pladser i landets kommunalbestyrelser.³ Kommunernes eksistens bidrager derfor væsentligt til at udvide antallet af borgere, som er direkte involveret i politiske beslutningsprocesser.

For alle kommunalvalg tilbage til 1978 har stemmeprocenten på tværs af kommunerne ligget over 65 %. Ved de fleste valg har stemmeprocenten været mellem 65 og 75 %, med 2001, hvor folketings-, amtsråds- og kommunalvalg blev afholdt

³ Beregnet ud fra tabel VALGK3, Statistikbanken.dk (tilgået november 2024).

samtidig, som rekorden med en stemmeprocent på mere end 85 %.⁴ Stemmeprocenten ved de danske kommunalvalg er lavere end ved folketingsvalg, men på niveau med eller højere end stemmeprocenten ved lokale eller nationale valg i mange andre vestlige lande.

Den kommunale styrelseslov giver relativt vide muligheder for at eksperimentere med organiseringen af den lokalpolitiske deltagelse og inddragelse. Disse muligheder udnyttes langt fra fuldt ud, men der eksperimenteres dog i mange kommuner i disse år med forskellige former for formaliseret borgerinddragelse og demokratisk innovation, hvilket også organisationer som OECD har anbefalet (OECD, 2019: 23).

Der er desuden en stigende anvendelse af mulighed for borgerforslag med forbi- lede i den faste mulighed, der er etableret herfor i forhold til Folketinget. Ifølge en undersøgelse fra 2023 havde 34 kommuner benyttet sig af denne mulighed (Altinget, 2023). I 2018 blev der givet mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan afholde bindende folkeafstemninger (ændring af kommunestyrelsesloven af 8. juni 2018). Hidtil havde der kun været mulighed for vejledende folkeafstemninger. Senere forslag om borgerdrevne folkeafstemninger er der imidlertid ikke gennemført lovhjem- mel til (jf. også drøftelse i Pedersen m.fl., 2023).

Der er også klare indikationer på, at vælgerne faktisk tager stilling til lokale forhold, når de stemmer ved kommunalvalgene. Det er, som redegjort for i Afsnit 2.3.2, en væsentlig forudsætning for politisk decentralisering, at kommunalpolitikere faktisk står til ansvar over for vælgerne i kommunen. Tre aspekter er værd at fremhæve. For det første angav 57 % af de adspurgte vælgere i forbindelse med kommunalvalget i 2017, at de stemte ud fra et kommunalpolitisk fokus. 30 % angav, at de stemte ud fra et landspolitisk fokus, mens de resterende 13 % svarede, at de stemte ud fra både et landspolitisk og et kommunalpolitisk fokus (Kjær og Larsen, 2021).

For det andet blev det i forbindelse med kommunalvalget i 2017 estimeret, at 3 ud af 10 vælgere stemte på et andet parti, end de ville have stemt på, hvis der havde været folketingsvalg (Kjær og Larsen, 2021). I samme boldgade er det veldokumenteret, at partiernes landspolitiske opbakning har betydning for partiernes tilslutning ved kommunalvalgene, men de slår kun igennem med ca. halv kraft (Larsen og Han- sen, 2021). Det vil sige, at en landspolitisk opbakning på 1 procentpoint typisk er forbundet med en ændring i lokalpolitisk opbakning på ca. 0,5 procentpoint. Denne adskillelse mellem det landspolitiske og det kommunalpolitiske tyder desuden på, at vælgerne oplever en reel spredning af den politiske magt mellem det nationale og det lokale politiske niveau.

⁴ Tabel KVPCT, Statistikbanken.dk (tilgået november 2024).

For det tredje sker der i mange kommuner skift i partiernes vælgeropslutning fra et kommunalvalg til det næste. Ved kommunalvalget i 2021 skiftede borgmesterposten fra et parti til et andet i 28 kommuner, og i mere end en tredjedel af kommunerne kom der en ny person på borgmesterposten.⁵ Alt andet lige understøtter disse tal, at der på det kommunale niveau er en reel decentral konkurrence om de mest indflydelsesrige politiske poster.

Et større forskningsprojekt, som undersøgte indholdet af mødedagsordener fra omkring 10.000 byrådsmøder, viser, at også de politiske dagsordener i kommunerne i høj grad er lokalpolitiske (Mortensen m.fl., 2022). Det kommer til udtryk ved, at der er meget lidt overlap på tværs af kommunerne med hensyn til, hvor meget forskellige emner fylder på kommunens byrådsdagsorden. Hvis kommunerne blot var rene administrative implementeringsorganer for staten, skulle man forvente en betydelig grad af ensartethed i dagsordenerne på tværs af kommunerne. Det viser forskningsprojektet, at der ikke er (Mortensen m.fl., 2022: 38).

Desuden er det sådan, at den lokale politiske dagsorden er påvirket af lokale problemudviklinger. Vokser andelen af ældre i en kommune, fylder sager om ældres forhold mere på byrådsmøderne i den kommune. Tilsvarende hvis den lokale beskæftigelse falder, vil sager, der vedrører den lokale beskæftigelsessituation fylde mere på byrådsmøderne (Mortensen m.fl., 2022: Kapitel 5). Det er netop et stærkt argument for politisk decentralisering, at man får et politisk niveau, som kan tage sig af problemer, som lokalt kan være væsentlige, men som varierer i intensitet og omfang på tværs af landet, jf. Afsnit 2.3.2 ovenfor.

Endelig viser studiet af dagsordenerne, at der kommer flere emner ind på byrådsmøderne i perioden op til og lige efter kommunalvalg. Et argument for afholdelse af valg med åben konkurrence om de politiske poster er netop, at tiden op til valget er en periode, hvor nye perspektiver, emner og løsninger kan spilles ind på den politiske dagsorden. I kombination med at personsift på borgmesterposten og kommunaldirektørposten ikke har nogen systematisk effekt på, hvilke emner der fylder på byrådsmødernes dagsordener, tegner denne undersøgelse et billede af, at kommunalbestyrelserne generelt er åbne og responsive over for lokale problemer og ønsker (Mortensen, 2022: Kapitel 6).

Samlet set er der ganske meget, der tyder på, at det kommunale demokrati står stærkt på de aspekter af politisk decentralisering, som blev fremhævet i Kapitel 2. Det betyder naturligvis ikke, at der ikke er forhold ved lokaldemokratiets tilstand, som er værd at opholde sig ved. Det gælder for eksempel diskussionen om lokalpolitikernes arbejdsvilkår (Pedersen, 2024) og diskussionen om, hvor stor frihed

⁵ <https://www.altinget.dk/artikel/overblik-her-er-de-valgte-borgmestre>, 17. november 2021.

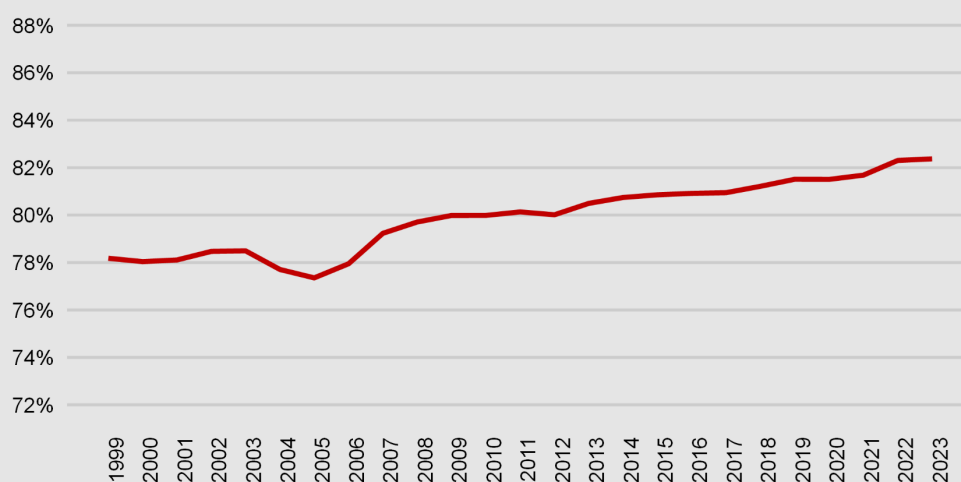
kommunerne reelt har til at vælge de lokale løsninger, som de finder mest hensigtsmæssige, jf. Afsnit 4.3 og 4.4.

3.2 Økonomisk decentralisering i den danske model

Med få undtagelser har perioden siden kommunalreformen i 1970 og frem til i dag været kendetegnet ved en vækst i kommunernes opgaveområder. I perioden fra 1970 til 2010 skete der en række opgaveudlægninger til kommunerne, ikke mindst inden for det sociale område (Blom-Hansen m.fl., 2012: 106). De mest markante undtagelser fra denne tendens er fusionen mellem det statslige og kommunale skattevæsen i 2005 og den gradvise overførsel af udbetaling af pensioner og en række andre ydelser fra kommunerne til Udbetaling Danmark, som hører under den selvejende institution ATP. Den skønsmæssige kompetence til at tildele disse ydelser ligger dog stadig hos kommunerne.

Det fremgår af Figur 3.1, at den del af kommunernes forbrug, der er individuel og altså umiddelbart kan knyttes til en lokalitet og/eller et individ, har været stigende fra knap 78 % i 1995 til godt 82 % i 2023. Det er sket, samtidig med at det individuelle konsums andel af det samlede forbrug for hele den offentlige sektor har været svagt stigende. Det kan udtrykkes sådan, at kommunernes borgernære opgaver, som i forvejen ved starten af perioden var dominerende, er blevet endnu mere fremherskende frem til i dag. Det betyder samtidig, at det i overensstemmelse med den økonomiske litteratur om decentralisering i betydelig grad er allokeringsopgaver, som er blevet udlagt til kommunerne, såsom undervisning, social- og ældreomsorg, kultur, fritid mv.

Figur 3.1 Kommuner: andel af kommunalt forbrug, som er individuelt (1999-2023)



Kilde: Danmarks Statistik, OFF26 (november 2024).

Kommunerne og den allokatve efficiens

Et andet økonomisk argument, for at decentralisering styrker den allokatve efficiens, var, at eksistensen af kommuner giver borgerne mulighed for at "stemme med fødderne" (jf. Afsnit 2.1.1). Det er ikke en dagligdags iagttagelse i Danmark, at borgere flytter frem og tilbage mellem kommuner for at få opfyldt netop deres ønsker til lokale goder. Flytning vil normalt være udløst af mange faktorer, ikke mindst skift i familiesituation. Samtidig ses i praksis, at kommunerne almindeligvis søger at tiltrække mange forskellige typer af borgere og ikke nødvendigvis appellerer til bestemte grupper, for eksempel ældre, børnefamilier, erhvervsaktive etc., selvom dette dog må antages at indgå i nogle kommuners befolkningspolitik (jf. Mau Pedersen m.fl., 2024).

Det kan desuden konstateres, at danskere tilsyneladende pendler over stadig større afstande (Danmarks Statistik, 2018) og dermed må formodes at have adgang til information om ikke blot den offentlige service i egen bopælskommune, men også om den i andre kommuner. Den slags information er netop en væsentlig antagelse bag Tiebouts argument om, at decentralisering giver borgerne mulighed for at flytte efter deres præferencer.

Samtidig er det almindeligt at oplyse om forskellige kommunaløkonomiske variable, når personer har besluttet sig for at ville flytte eller køber bolig. I praksis er flyttemobiliteten mellem kommuner dog nok større i visse egne af landet.

Hovedstadsområdet med dets forholdsvis mange kommuner inden for et begrænset geografisk område giver således en mere realistisk mulighed for at flytte efter et kommunalt serviceudbud end i egne af landet, hvor de fysiske afstande er større, for eksempel i Vestjylland, hvor kommunerne efter kommunalreformen dækker forholdsvis store geografiske områder.

Det er derfor ikke overraskende, at et studium af danske forhold, som kan afspejle eller i det mindste belyse en Tiebout-effekt ("stemme med fødderne"), undersøgte forholdene i Hovedstadsområdet (Munch, 2002). Det gælder også i en undersøgelse i Aarhus-området, som er analyseret i en anden artikel (Kristensen, 2002). Førstnævnte studium konstaterede blandt andet, at serviceniveau og beskatningsniveau isoleret set påvirkede ejendomspriserne henholdsvis positivt og negativt. Denne positive eller negative kapitalisering i huspriserne kan fortolkes som en effekt netop af flytninger (eller forsøg på sådanne) med baggrund i, at befolkningen forholder sig til kommunaløkonomien (jf. tidligere Oates, 1969).

Andre studier af danske forhold har angående befolkningens lokalisering fokuseret på en mulig segregering af befolkningen inden for kommunegrænsen frem for mellem kommunerne (Damm m.fl., 2008). Endelig konstaterer en ny analyse (Bogetoft m.fl., 2024) at der er indikationer på, at variationer i service på skole- og ældreområdet ud over lokal skat har indflydelse på befolkningens lokalisering. Studiet kan dog ikke ud fra de statistiske test fastslå en bestemt årsagssammenhæng.

Som redegjort for i Kapitel 2 er der en variant inden for den fagøkonomiske litteratur, som lægger vægt på den potentielle velfærdsgevinst, som kan være forbundet med, at kommunerne kan afspejle forskelle i ønsker og præferencer på tværs af kommuner, også selvom borgerne ikke flytter rundt mellem kommunerne. Dette argument, *decentraliseringsteoremet*, forudsætter, at der er et betydeligt antal kommuner, man som borger kan vælge imellem. Her indskrænkede 2007-kommunalreformen isoleret set valgmulighederne ved at mindske antallet af kommuner fra 271 til 98, om end de tilbageværende kommuner fik mere ansvar og flere opgaver.

Decentraliseringsteoremet forudsætter også, at der reelt er forskel på befolkningens præferencer for kommunal service på tværs af kommunerne. Det er ikke helt ligetil at undersøge, om der eksisterer en sådan geografisk dimension i befolkningens præferencer, hvad angår offentlig service. Blom-Hansen m.fl. (2012: 144) gjorde forsøget og konkluderede, at der måske nok var præferenceforskelle, men de var på ingen måde dramatiske (se også KREVI, 2010; Mouritzen, 1985-86).⁶

Et andet aspekt af denne diskussion er, hvorvidt der rent faktisk eksisterer forskelle mellem kommunerne, hvad angår service- og skatteniveauer. En populær metode

⁶ En begrænsning ved Blom-Hansen m.fl.s (2012) undersøgelse er, at den sammenligner præferenceforskelle på tværs af de tidligere amtsgrænser, ikke kommunegrænserne.

har her været at se på udviklingen i spredningen i udgiftsniveauer på tværs af kommunerne (se fx lidt ældre studier i Houlberg, 2000 og Blom-Hansen m.fl., 2012: 145), som rapporterer, at variationen i kommunernes udgifter til de forskellige serviceområder, for eksempel skoler, børnepasning og ældre, før kommunalreformen blev indskrænket over tid. Et nyt studium forsøger at opgøre serviceniveauer på fire serviceområder i perioden 2009-2021 og finder variationer, men konkluderer ikke noget om udviklingen i den samlede variation (Bogetoft m.fl., 2024).

Baseret på foretagne beregninger (jf. Bilag 1 og metoden angivet i Mau Pedersen og Ruge, 2022) af et simpelt beregnet serviceniveau (en "serviceindikator")⁷ ses ikke større ændringer fra 2008 til 2021. Forskellen mellem de laveste (5. percentil) og højeste (95. percentil) beregnede serviceniveauer er således forholdsvis stabilt omkring 15 %.

Selvom der altså muligvis ikke er meget store forskelle i, hvilke serviceniveauer borgerne stilles over for i kommunerne (jf. ovenfor), kan også en moderat variation på tværs af kommunernes serviceniveauer være forenelig med forskelle i vælgeres behov, ønsker og præferencer. Kommunernes mulighed for at styrke den allokativ efficiens set i forhold til en central løsning vurderes derfor fortsat som et væsentligt argument for decentralisering.

Konkurrence og læring mellem kommuner

Der er også andre økonomiske argumenter end allokativ efficiens for decentralisering, ikke mindst den mulighed for konkurrence og læring mellem decentrale enheder, som eksistensen af et stort antal kommuner giver (jf. Afsnit 2.1.2).

I Boks 3.1. er angivet nogle gennemførte såvel som opgivne tiltag, der i danske kommuner påvirker informationsmulighederne mellem borgere og kommunalbestyrelse. Når en del af tiltagene efterfølgende er afsluttet eller opgivet, afspejler det formodentlig også, at indhentelse af information kan være omkostningskrævende for de involverede og må ses i forhold til udbyttet.

⁷ Der er alene tale om en indikator for serviceniveauet, idet det ikke med anvendelse af denne metode er forsøgt at udsønde kvalitets- og effektivitetsbegrundende forskelle mellem kommunerne.

Boks 3.1 Tiltag med relevans for information og sammenlignelighed i og mellem kommuner

Tiltag:

- 1977: Gennemførelse af et fælles budget- og regnskabssystem som en forudsætning for at kunne sammenligne kommuner (Budget- og regnskabsudvalget, 1974).
- Fra 1980'erne: Indenrigsministeriet udgav to bind med en række kommunale nøgletal for økonomi, serviceniveau og baggrundsoplysninger. Informationen formidles nu via et webbaseret værktøj, www.noegletal.dk.
- 2006 og afskaffet i 2012: Kommunal pligt til at fremskaffe såkaldte sammenlignelig brugerinformation ("SBI"), som skulle fremme borgernes grundlag for valg. Blev dog afskaffet med henvisning til ønske om afbureaukratisering (lovforslag L 6 af 3. oktober 2012).
- 2011 og afskaffet i 2018: Kommunal pligt til at aflægge halvårsregnskabet under henvisning til forenklingsønsker og frikommuneforsøg, men afskaffet, fordi anvendelsen blev vurderet begrænset (afskaffet ved lov jf. lovforslag L 79 af 8. november 2017).
- 2018: Styrelsen for IT og Lærings uddannelsesstatistik, som er udbygget gennem årene. Herfra er der via hjemmesider i det såkaldte "datavarehus" adgang til statistik på skoleniveau og også på kommuneniveau – data, som muliggør sammenligning, herunder af karakterniveau, trivsel, overgang til ungdomsuddannelser, udgifter pr. elev m.m. Der er også dataindgang til blandt andet dagtilbud med kommunesammenligning (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024).

De fleste kommuner abonnerer i dag også på forskellige nøgletal, som kan give et indtryk af, hvordan kommunen klarer sig i forhold til sammenlignelige kommuner. Herudover produceres en række nøgletal og strukturerede data til kommunernes interne styring.

Der er også gode eksempler på, hvordan den kommunale variation har givet grundlag for udvikling og spredning af nye løsninger, jf. hvad der tidligere blev kaldt "Laboratory Federalism" i Afsnit 2.1.2. Et eksempel er nogle foregangskommuners eksperimenteren med rehabilitering i ældreplejen, som derefter spredte sig til andre kommuner, og i dag er det skrevet ind i servicelovens § 83a, at

kommunalbestyrelsen skal tilbyde et korterevarende og tidsafgrænset rehabiliteringsforløb til personer med nedsat funktionsevne.

Der er også eksempler på, at den decentrale variation er blevet nyttiggjort i en mere kontrolleret eksperimenteren med nye tiltag. Det gælder for eksempel Thorning-Schmidt-regeringens systematiske lodtrækningsforsøg, da effekterne af en tolærerordning skulle afprøves, og det gælder forsøgene Hurtigt i Gang 1 og 2, som sigtede mod at hjælpe nyledige dagpengemodtagere tilbage i arbejde (Andersen m.fl., 2023). Det er dog samtidig indtrykket, at potentialet for systematisk læring og erfaringsopsamling på tværs af kommunerne er langt større end det faktisk udnyttede. Et eksempel på det er knap 40 års frikommuneforsøg, som har resulteret i bemærkelsesværdigt få systematiske erfaringsopsamlinger (jf. Christensen, 2022). En række evalueringer af erfaringer med frisættelse er dog udført, jf. oversigt i Hjelm m.fl. (2024).

Fiskal ansvarlighed

Den tredje type af økonomiske argumenter for decentralisering handlede om, at et decentralt ansvar vil øge den fiskale ansvarlighed (jf. Afsnit 2.1.3). Der er sket flere markante udviklinger i det danske kommunestyre af relevans for dette argument.

For det første afhænger den fiskale ansvarlighed af finansieringssystemet og den lokale skat. Det er, som påpeget i Afsnit 2.1.3, ikke nødvendigvis nemt at gennemskue for lokalbefolkningen, hvad omkostningen er ved offentlige aktiviteter, blot fordi de er kommunale. Relevant er i den sammenhæng skattekriteriet, jf. Boks 3.2, som omhandler de danske kommunale skatteindtægter.

Som det fremgår af Boks 3.2, anvendes i det danske kommuneskattesystem både bopæls- og kildekriteriet. Umiddelbart synes bopælskriteriet at harmonere bedst med ansvarliggørelse af de lokale beslutningstagere, hvor det for kildekriteriet ofte må være mere uklart, hvilken kommune der modtager skatteprovenuet. For den kommunale grundskyld er denne i løbet af 2024 ført fra at blive betalt af borgerne til modtagerkommunen via to årlige betalinger til nu at blive opkrævet over forskuds- og årsopgørelsen uden nærmere specifikation af, hvilken kommune der egentlig modtager provenuet (jf. Vurderingsstyrelsen, 2023).

Bopælskriteriet:

- Her henføres skatten til den kommune, hvor personen er bosiddende, det vil sige har sin CPR-registrerede bopæl. Dette harmonerer med, at det er her, voksne personer har valgt til kommunalvalgene og i øvrigt må antages at kunne være relevante modtagere af de almindelige kommunale ydelser.
- Den kommunale indkomstskat i Danmark anvender bopælskriteriet med specifikke regler, der blandt andet nærmere fastlægger tidspunkt for bopæl.

Kildekriteriet:

- Her henføres skatten til den kommune, hvor skatten er optjent eller kalkuleret.
- Den kommunale grundskyld og dækningsafgift anvender dette kriterium. Det samme gælder kommunernes andel af selskabsskatten.

Kilde: Mau Pedersen (2007).

I Danmark har kommunerne således kompetence til at fastlægge den kommunale udskrivningsprocent, om end denne er påvirket af det statslige styringsregime på skattesiden, hvor der i visse tilfælde kan risikeres sanktioner ved skattestigninger (dette udfoldes i Afsnit 4.2). Derimod er lofter for grundskyldpromillen og dækningsafgiften for de enkelte 98 kommuner indtil 2028 fastlagt ved lov (jf. bl.a. § 28 i ejendomsskatteoven, Skatteministeriet (2023)). Endelig kan det nævnes, at kommunernes indtægter fra selskabsskat udmåles som en fast procent af det samlede provenu (for tiden 14,24 % af provenuet, en sats som blev nedsat fra 15,24 % ved udlig-ningsreformen i 2020).

Borgernes faktiske viden om skatteniveauer er blandt andet undersøgt i 2011, jf. Dørken m.fl. (2011), som finder, at skattefastsættelsen i mange kommuner slet ikke drøftes ved budgetforhandlingerne, og at 40 % af kommunerne har en flerårig strategi om uændret skat. Desuden vurderede 90 % af borgmestrene i undersøgelsen, at den lokale skat stort set ikke dækkes af medierne. I et tidligere studie konkluderede Blom-Hansen (2005), at borgerne i udstrakt grad var uvidende om grundskyldens størrelse, og i et nyt stort studie baseret på danske kommuner konkluderer Bækgaard (2023: 23), "at borgerne kun har meget begrænset viden om indkomstskattesatsens størrelse i deres hjemkommune, og at de endog er tilbøjelige til

systematisk at undervurdere denne". Tilsammen peger disse undersøgelser på en begrænset synlighed af den lokale skat, hvilket alt andet lige må antages at svække de lokale skatters disciplinerende effekt.

En anden faktor end lokale skatter, der spiller ind på den lokale finansielle ansvarlighed, er indretningen af tilskudssystemet. Det omfatter den del af finansieringen, der kommer fra det statslige til det lokale niveau. På det punkt har udviklingen i det lange perspektiv været kendetegnet ved en omlægning fra refusioner til enten bloktilskud eller lokale skatter. Det bærende princip har været at fjerne eller kraftigt nedsætte refusionen på de udgifter, som kommunerne har indflydelse på (Palleesen, 2003). Den omlægning har isoleret betraget bidraget til at styrke det decentrale ansvar for at prioritere mellem de opgaver og sektorer, som kommunen har ansvaret for, og samtidig været med til at gøre det lokalpolitiske ansvar tydeligere for vælgerne i kommunen (Blom-Hansen m.fl., 2012: 115). Derimod er opgaven for tilskuds- og udligningssystemet blevet forøget, idet refusioner isoleret set er en effektiv udligningsmekanisme.

3.3 Vertikal policy-integration

Der er ovenfor redegjort for, hvordan kommunerne i den danske model er givet et meget betydeligt politisk og økonomisk ansvar for store og vigtige velfærdsopgaver. Den betydelige grad af decentralisering giver uvægerligt et behov for koordination og samordning. Dette behov hænger sammen med danske kommuners dobbeltrolle. De udgør dels en central og vigtig demokratisk ramme om lokalsamfundet, dels er de implementeringsorganer for staten. En meget stor del af de politiske initiativer og ambitioner på velfærdsstatens vegne bliver konciperet og besluttet på nationalt niveau, men de skal implementeres i kommunerne.

Det stærke behov for løbende koordination og samordning mellem stat og kommuner har imidlertid fået begrænset opmærksomhed i de klassiske økonomiske og politisk-demokratiske argumenter for decentralisering. Det er særligt bemærkelsesværdigt i lyset af, hvor meget stat-kommuneforholdet har fyldt i den faktiske udvikling af den danske decentrale model, jf. senere i dette afsnit.

Samordningen mellem det centrale og det decentrale niveau kan karakteriseres ud fra begrebet *vertikal policy-integration* (VPI) (Knill m.fl., 2021). VPI defineres og måles i litteraturen ud fra to dimensioner. Den første dimension handler om, hvor gode muligheder repræsentanter for kommunerne har for at blive hørt og for at påvirke den politik og de regler, som udformes og vedtages på nationalt niveau, og som kommunerne efterfølgende skal implementere. Den anden dimension vedrører, i

hvor høj grad det nationale niveau dækker de omkostninger, som for kommunerne er forbundet med at implementere nye krav og regler.

I et internationalt studie fra 2020 bliver Danmark karakteriseret som et land med en høj grad af vertikal policy-integration (Knill m.fl., 2021: 769). Det skyldes ikke mindst aftalesystemet, hvor KL som repræsentant for kommunerne over en lang årrække har været tæt involveret i udformningen af de økonomiske og indholdsmæssige krav til kommunernes opgaveløsning. Dertil kommer, at KL som hovedregel bliver konsulteret og hørt i forbindelse med udvikling af ny lovgivning med implikationer for kommunerne. Aftalesystemet er, som uddybet nedenfor, også en vigtig årsag til, at den danske model traditionelt har været kendetegnet ved en høj grad af vertikal policy-integration.

Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at aftalesystemet i Danmark i høj grad er bygget op om den forudsætning, at KL både af medlemskommunerne og staten ses som en legitim repræsentant og forhandlingspart. KL organiserer i dag samtlige 98 kommuner, hvor der før 2007-reformen var to kommuner (Frederiksberg og København), som stod uden for medlemskredsen. Medlemskommunerne har i øvrigt delegeret deres lønforhandlinger til KL, som indgår overenskomster på deres vegne (Lønningsnævnets sekretariat, 2020: 6). Som redegjort nærmere for i afsnit 5.2 om decentralisering i Sverige er det ikke givet, at kommunernes organisation har denne centrale rolle.

Det udvidede totalbalanceprincip (DUT) er væsentligt i forhold til den vertikale policy-integration, da det er et princip, der søger at internalisere nye initiativers implementeringsomkostninger hos staten (Knill m.fl., 2021). DUT-systemet blev indført i 1984, da staten, efter pres fra KL, gik med til, at kommunerne skulle kompenseres for de merudgifter, der følger af regelændringer vedtaget på det nationale niveau og/eller nye opgaver til kommunerne. En ikke uvæsentlig effekt af DUT-systemet var, at det skabte baggrund for en langsigtet alliance mellem KL og Finansministeriet om at begrænse lovinitiativer med udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne (Blom-Hansen m.fl., 2012: 122). DUT-princippet er lovfastsat i den kommunale udligningslov.

Den forskningsbaserede interesse for vertikal policy-integration hænger tæt sammen med det, der er blevet benævnt *policy-akkumulering* og den *demokratiske responsivitet* (Adam m.fl., 2019). Kort fortalt er argumentet, at moderne vestlige demokratier over tid er blevet fanget i en situation, hvor der på ene side er stærke politiske tilskyndelser til at udvise handlekraft ved at adressere samfundsproblemer med ny regulering og på den anden side meget svage tilskyndelser til at fjerne eksisterende regulering. I kombination fører det til policy-akkumulering og potentielt meget store implementeringsomkostninger og -byrder i de decentrale udførende led. Koblingen til vertikal policy-integration er, at det er blevet hævdet, at en høj

grad af vertikal policy-integration modvirker policy-akkumulering, fordi de decentrale myndigheder, som bærer implementeringsomkostningerne, derved er stærkere repræsenteret i beslutningsprocesserne.

At fænomenet policy-akkumulering ikke er ren teori, understreges af flere opgørelser af udviklingen i love og bekendtgørelser i Danmark (Jakobsen og Mortensen, 2014, Christensen m.fl., 2020). På tværs af områder er der siden 1989 sket en ganske markant vækst i reguleringen ved love og bekendtgørelser. Det gælder også for de love, som regulerer centrale dele af kommunernes virksomhed og opgaveløsning. Siden 2006 er serviceloven for eksempel vokset i omfang med 75 %, og i samme periode er folkeskoleloven blevet mere end dobbelt så lang.⁸ Der er naturligvis begrænsninger ved en simpel optælling af udviklingen i antallet af ord i en given lov, men nærmere studier anslår, at langt den største del af væksten i en given lovtæst er udtryk for en reel udvidelse af reguleringen (Jakobsen og Mortensen, 2014).

På trods af denne vækst i dansk lovgivning over tid tyder de relativt få sammenlignelige studier på området dog på, at Danmark i sammenligning med mange andre europæiske lande har haft en relativt lav grad af policy-akkumulering over tid (Adam m.fl., 2019), og den relativt stærke vertikale policy-integration i Danmark er blevet fremhævet som en del af forklaringen på det (Knill m.fl., 2021).

Givet at det vertikale budgetsamarbejde og aftalesystem har været helt centralt for udviklingen af den danske decentrale model, runder vi karakteristikken af den danske decentrale model af med en kort redegørelse for, hvordan stat/kommune-samarbejdet har udviklet sig over tid.

3.3.1 Udviklingen i budgetsamarbejdet og aftalesystemet

Den kommunale økonomi udgør i Danmark så stor en andel af de samlede offentlige udgifter (jf. Figur 1.1 ovenfor), at det er afgørende for den overordnede økonomiske styring, at staten har indflydelse på og en form for kontrol med den samlede vækst i de kommunale udgifter. Dertil kommer, at kommunerne har det primære opgaveansvar på en række velfærdsområder af meget stor landspolitisk interesse og væsentlighed, hvilket giver staten og Folketinget en legitim interesse i kommunernes opgaveløsning.

Allerede med udgangen af 1970'erne drog man fra centralt hold den konklusion, at princippet om at overlade ansvaret for både skatteniveau og udgiftsniveau alene og entydigt til de enkelte kommuner hverken var politisk eller økonomisk bæredygtigt (Lotz, 2007). I 1979 blev regeringen og de kommunale parter (både KL og Amtsråds-

⁸ Beregnet af Jonas Herby på grundlag af CEPOS' reguleringsdatabase.

foreningen) enige om at lave en aftale om den kommunale økonomi i det efterfølgende år (Blom-Hansen, 2012: 117), og dermed var en særlig dansk institution blevet født, ofte benævnt "aftalesystemet", som eksisterer den dag i dag.

De årlige aftaler i 1980'erne havde et relativt snævert fokus på at begrænse den kommunale udgiftsvækst, herunder på anlægssiden, og denne udgiftsstyring blev styrket yderligere gennem 1980'erne med årlige henstillinger om nulvækst eller om at holde udgiftsudviklingen i ro, hvilket blev suppleret med opfordringer til at holde skatten i ro. I 1986 blev for første gang afprøvet sanktioner på vækst i driftsudgifter og anlægsudgifter. Sanktionerne blev dog kun étårige ved den lejlighed. Samtidig gik staten, som nævnt ovenfor, i 1984 med til at indføre det såkaldte "udvidede totalbalanceprincip" (DUT), som skal kompensere kommunerne for merudgifter, der følger af regelændringer vedtaget på det nationale niveau og/eller nye opgaver til kommunerne.

Ud over at være et vigtigt element i budgetsamarbejdet kan DUT-princippet også medvirke til, at befolkningen så at sige kan regne med, at ændrede kommunale finansieringsforpligtelser i væsentligt omfang er afledt af kommunernes egne dispositioner, idet de statsligt besluttede udgiftskrævende forhold dækkes af (ændringer i) det statslige bloktilskud til kommuner. Princippet kan også formuleres sådan, at "ansvar og kompetence bør følges ad", hvilket understreger den lokale økonomiske ansvarlighed.

Fra og med 1993 har Finansministeriet i stedet for Indenrigsministeriet haft formandskabet fra statens side i de årlige økonomiaftaler med KL. I løbet af 1990'erne blev de økonomiske mål i økonomiaftalerne suppleret med aftalte målsætninger for den service, kommunerne har ansvaret for, og dette fokus på de indholdsmæssige servicekrav i aftalerne er fortsat og udbygget i både 00'erne og 10'erne. I nogle af de senere år er der dog tegn på, at de indholdsmæssige servicekrav i aftalerne tværtimod er blevet begrænset (Mau Pedersen, 2023a og 2023b).

I overensstemmelse med antagelsen om, at en høj grad af vertikal policy-integration begrænser væksten i den lovbaserede regulering (se ovenfor), har aftalesystemet betydet, at en del policy-udvikling i Danmark har været aftalestof frem for lovgivning. Det har altid varieret på tværs af politikområder, hvor tilbageholdende Folketinget har været med at regulere kommunernes opgaveløsning ved lov. På folkesko-leområdet har Folketinget for eksempel typisk været noget mere centralistisk indstillet end på børnepasningsområdet (jf. Blom-Hansen, 2002), og omvendt har netop børnepasnings- og ældreområdet traditionelt har været områder med betydelige kommunale frihedsgrader, og hvor mange tiltag er blevet gennemført via aftaler mellem stat og kommuner frem for ved lov.

I de senere år er der sket nogle markante ændringer i rammerne for aftalesystemet. Optakten var skattestoppet, som VK-regeringen gjorde til en mærkesag, da den tiltrådte i 2001, og som betød, at kommuneskatterne skulle medregnes, når man vurderede, om skattestoppet blev overholdt. Fra 2005 lykkedes det ikke kommunerne at holde sig inden for den aftalte ramme, og der skete i de følgende år også på budget- og regnskabssiden overskridelser af de aftalte rammer. Som konsekvens indførte daværende finansminister Thor Pedersen et nyt sanktionsregime (populært omtalt som "Thors hammer"), der dog trods betegnelsen havde en varierende grad af effekt på aftalernes overholdelse.

I årene omkring 2007-strukturreformen blev der anvendt forskellige former for sanktioner i forhold til overskridelser af aftaler, især forøgelse af skatterne, som lå ud over de aftalte niveauer. Med finanskrisen, som ramte Danmark i 2008, og på baggrund af betydelige underskud på blandt andet de kommunale balancer i især 2009 og 2010 samt en henstilling fra EU i 2010 om at begrænse offentlige underskud blev sanktionsreglerne udvidet i 2011 og permanentgjort i 2012 (Mau Pedersen, 2016: 69; Larsen m.fl., 2022: 219). Endelig blev budgetloven efter nogle tilløb vedtaget i 2012 med virkning fra og med 2014.

Hermed blev et helt nyt og meget direkte styringsregime fra 2011/2012 introduceret i den kommunale model. Der var vel at mærke tale om et valg af skift i styringen, hvor det ikke hidtil er søgt påvist, hvorledes udviklingen ville være forløbet uden dette skift. Et sådant kontrafaktisk spørgsmål er formentlig heller ikke praktisk muligt at besvare præcist.

Budgetloven betyder for kommunerne, at Folketinget fra og med 2014 har fastsat årlige udgiftslofter for de kommunale serviceudgifter, og kommunerne skal budgettere i overensstemmelse med disse udgiftsrammer, således som de også fremgår af de årlige økonomiaftaler. For anlægssiden har der været udgiftslofter i nogle år, og der er også tilknyttet en mulighed for sanktioner – om end alene kollektive sanktioner – på bloktilskuddet.

De lovbestemte sanktionsregler er fastsat i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. For serviceudgifterne omfatter dette for budgetternes vedkommende en kollektiv sanktion via nedsættelse af bloktilskuddet ved manglende overholdelse af de aftalte eller forudsatte udgiftsrammer. Viser de kommunale regnskaber endvidere, at kommunerne under ét har overskredet deres budgetter, kan sanktionslovgivningen indebære både en nedsættelse af bloktilskuddet til de specifikke kommuner, som overskrider deres budgetter, og en nedsættelse af bloktilskuddet til alle kommuner. En sådan sanktion på regnskaberne har dog ikke hidtil været implementeret.

Sanktionslovgivningen og budgetloven har ikke erstattet aftalesystemet, men det er ikke desto mindre en lovgivning, der markant har ændret rammevilkårene for aftalesystemet (Blom-Hansen, 2014; Mau Pedersen, 2016). Det er også en lovgivning, som har skabt nogle nye dilemmaer i den danske decentrale model. Det bliver udfoldet i Kapitel 4.

Omkring aftalesystemet kan det konstateres, at dette i mere end 4 årtier har været et centralt system for ikke mindst den økonomiske styring af en stor decentral offentlig sektor, og at det også har bidraget til at udvikle velfærdsstaten under hensyntagen til det lokale selvstyre. Det er også et system, som har løst en horisontal koordinationsopgave på tværs af kommunerne, som det vil være meget omkostningsfuldt og i det hele taget vanskeligt at løfte på det centrale niveau. Det gælder for eksempel opgaven med at koordinere og samordne kommunernes budgetter – en opgave, der ikke er blevet mindre vigtig under regimet med sanktionslovgivning og budgetlov.

Det har igennem hele perioden været karakteristisk for den danske model, at både den korporative arena (aftalesystemet) og den parlamentariske arena (Folketinget) har været vigtige arenaer for udvikling og styring af kommunernes opgaveløsning. Som det diskuteres i næste kapitel, kan der dog spores en tendens i retning af, at den parlamentariske arena i de senere er blevet vigtigere, og at regering og Folketing på en række områder har foretrukket lovgivning frem for aftaler.

4 Dilemmaer forbundet med decentralisering

Det følger af de to forudgående kapitler, at der er økonomiske og politisk-demokratiske fordele ved en høj grad af decentralisering, at Danmark har en ganske høj grad af økonomisk og politisk-demokratisk decentralisering, og at denne decentralisering er, og altid har været, hegnet ind og bundet af aftaler og statslig regulering. Det faktum, at decentralisering i et vist omfang er og må være begrænset, rejser nogle dilemmaer, som kræver afvejning mellem modsatrettede hensyn.

I Danmark har stat-kommuneforholdet traditionelt balanceret mellem tre væsentlige hensyn (jf. Blom-Hansen, 1999a). For det første et makroøkonomisk styringshensyn, hvor et dominerende fokus er, at den kommunale økonomi skal understøtte, at de offentlige finanser lever op til de makroøkonomiske målsætninger for Danmark som helhed. For det andet det, som er blevet benævnt sektorpolitiske målsætninger, hvilket dækker nationale såvel som kommunale politiske ønsker til udvikling af for eksempel folkeskolen, daginstitutioner, ældreplejen, mv. For det tredje har det traditionelt været et stærkt hensyn, at kommunerne har et decentralt økonomisk og politisk råderum til at tilrettelægge den lokale opgaveløsning og til at prioritere imellem lokale serviceopgaver.

Måden, hvorpå disse hensyn i praksis har været balanceret, har været et miks af regulering ved aftaler og lovgivning, hvor aftalerne alt andet lige har givet kommunerne mere indflydelse på udformningen af kravene og mere fleksibilitet i implementeringen af disse krav (Blom-Hansen, 1999b). Folketingets brug af lovregulering har altid varieret på tværs af de kommunale politikområder (jf. Blom-Hansen, 2002), men der er, som redegjort for i Kapitel 3, sket nogle ændringer i rammevilkårene for samspillet mellem staten og kommunerne og for kommunernes opgaveløsning på udvalgte områder.

I dette kapitel bruger vi disse ændringer som eksempler på de dilemmaer, som er forbundet med decentralisering. De udvalgte eksempler er: 1) skattefastsættelsen under det gældende styringsregime, 2) budgetloven og likviditetsopbygningen i kommunerne, 3) de lovfastede minimumsnormeringer i daginstitutionerne og 4) den nye ældrelov og dens bestemmelser om brug af faste teams i ældreplejen.

De fire eksempler giver ikke et udtømmende indblik i de dilemmaer, som er og kan være forbundet med decentralisering.⁹ De er derimod netop eksempler, som træk-

⁹ Om udfordringen med valg af serviceniveauer på tværs af velfærdsområderne under budgetloven, herunder på det specialiserede sociale område, se Tranæs (2024).

ker nogle aktuelle dilemmaer frem. Det karakteristiske ved reelle dilemmaer er, at der ikke er nogle enkle eller uantastelige svar på, hvad den gode løsning er. Ikke desto mindre kan det have værdi at vise, at der rent faktisk er tale om dilemmaer, og hvori dilemmaerne består.

4.1 Skattefastsættelsen under det gældende styringsregime

Skatteudskrivningen som centralt element i decentral ansvarliggørelse

Dette forhold er allerede omtalt tidligere i Kapitel 2 (Afsnit 2.1.1 og 2.1.3) under overskriften om decentralisering og finansielt ansvar. Her spiller kommunens egen skatteudskrivning, hvor kommunen så at sige står til regnskab over for skatteyderen for de foretagne udgiftsmæssige dispositioner, en stor rolle. Det er også omtalt, at realiseringen af princippet om sammenhæng mellem ansvar og kompetence nærliggende fører til en grad af egen skatteudskrivning for kommunerne.

Oprindelige frihedsgrader i kommunernes skatteudskrivning

Med de betydelige forøgelse af kommunernes opgaveansvar gennem årene, jf. Kapitel 3, er der også sket en kraftig forøgelse af de kommunale skatter via blandt andet rækken af såkaldte opgave- og byrdefordelingsreformer (jf. om hensynene her ved Larsen m.fl., 2022). Kommunerne havde til starten af 1990'erne frihedsgrader på væsentlige punkter i skatteudskrivningen. Det gjaldt først og fremmest i selve fastsættelsen af skatteprocenten, men også visse frihedsgrader vedrørende, hvilket skattegrundlag kommunen ønskede at budgettere med, samt mulige forskydninger i vægten af skatten på henholdsvis indkomstskat og den mindre betydelige grundskat. For alle tre dimensioner er der dog sket ændringer i indsnævrende retning både på kortere og længere sigte.

Dilemmaer ved indskrænkninger i frihedsgraderne – og modifikationer

Det første dilemma hænger sammen med det nationale niveaus interesse i den samlede skatteudskrivning fra kommunerne i form af skatteprocenten. Her er det et dilemma, at det uanset den lokale interesse i skatteprocenten som en form for pris for de lokale offentlige ydelser kan konstateres, at det nationale niveau og Folketinget også har interesse i skatteudskrivningen som helhed. Det gælder især det samlede resultat i form af kommuneskattens bidrag til det samlede skattetryk i samfundet. Dette kan på det nationale niveau være afledt af såvel fordelingsmæssige hensyn som overvejelser om de incitamentsmæssige virkninger af skatter, herunder marginale skattesatser, på størrelser som arbejdsudbud, opsparing og løndannelse.

Uanset motivet har der, som nævnt i Kapitel 3, været udfoldet bestræbelser på, at kommunerne samlet set holdt skatten i ro fra år til år. Det har været tilfældet i en længere årrække, men er især understreget som målsætning med det fra 2001 indførte skattestop. Målet om samlet uændret skat er herefter nærmest ordret videreført helt til den seneste økonomiaftale (Regeringen og KL, 2024: 3).

Nok så væsentligt for den enkelte kommunes oplevelse af frihedsgrader – eller mangel på samme – har utvivlsomt været sanktionsregimet i forhold til skattestigninger. Efter et lille forsøg med statslige præmier til skattenedsættelser sidst i 1990'erne blev disse gradvist afløst af sanktioner på skattestigninger ved en samlet stigning i de gennemsnitlige kommuneskatter. Disse sanktioner blev indført i forlængelse af årene med gennemførelse af kommunalreformen i 2006/2007 (Mau Pedersen, 2016).

Sanktionerne illustrerer et dilemma for decentraliseringstanken, idet de potentielt – og også i praksis (fx gennemgang af praksis for de første år i Finansieringsudvalget, 2014b) – rammer den enkelte kommune direkte på dennes lokale beslutning om en vis skatteprocent for det kommende budgetår. Sanktionerne udmåles således delvist efter den enkelte kommunes adfærd vedrørende den lokale skatteprocent. Det er altså et eksempel på, at det nationale niveau ikke ønsker at acceptere konsekvenserne af det decentrale niveaus beslutninger på dette felt, heller ikke i den konkrete situation i de enkelte kommuner.

Det centrale niveau har selvsagt også en overordnet interesse i det ansvarliggørende element i den kommunale skatteudskrivningsret. De mange års (jf. senest formuleringerne i Regeringen og KL, 2024: 4) afsatte puljer til støtte af kommuner, der nedsætter skatteprocenten, kan nærliggende ses som en frygt på det nationale niveau for, at sanktionssystemet skal medføre en form for fastfrysning af beskatningsprocenterne, fordi kommunerne ikke vil løbe risikoen ved i det hele taget at ændre skatten med mulige sanktioner på ændringer i senere år i opadgående retning. Hvis der sker en sådan reel fastfrysning af skatteprocenterne, vil det tænkeligt kunne underminere det lokale ansvar, fordi princippet om, at ansvar og kompetence bør følges ad, ikke slår igennem på skatten. Tilskud til kommuner, der nedsætter skatten, er med udligningsreformen i 2020 nu også i betydelig grad lovfæstet (Social- og Indenrigsministeriet, 2020).

Et andet dilemma vedrørende skatteprocenterne på indkomsts-katten er det statslige niveaus direkte indgriben i skattefastsættelsen for kommuner med særligt høje udskrivningsprocenter. Tiltaget blev gennemført med 2020-udligningsreformens lovgivning. Her ydes alle kommuner med en udskrivningsprocent på mere end 26,3 % et tilskud til nedsættelse af skatteprocenten til netop 26,3 %. Da tilskuddet permanent svarer til 100 % af provenutabet, er der selvsagt ikke nogen kommuner, der nu

har en skatteprocent højere end 26,3 %. Det er med andre ord reelt et loft over skatteprocenterne.

Motivationen for regeringen til dette tiltag kan muligvis være et mere fordelingsmæssigt ønske om at undgå særligt høje udskrivningsprocenter eller en vurdering af, at kommuner med så høje skatteprocenter ikke er dækket tilstrækkeligt ind af tilskuds- og udligningssystemets kompensationsmekanismer. Dette kan ikke afgøres ud fra lovbemærkningerne. Men dilemmaet opstår, hvis det nationale og decentrale niveau samtidig ønsker en skattefastsættelse, der så tæt som muligt afspejler de lokale forhold.

Et tredje dilemma er kommunernes adgang til selv at budgettere skattegrundlaget. Her blev der fra 1996 indført en adgang for de enkelte kommuner til at vælge enten såkaldt selvbudgettering som hidtil eller såkaldt statsgaranti. Ved selvbudgettering bestemmer kommunen selv, hvor meget dens skattegrundlag skal øges med i budgetåret, men bærer så også risikoen for, at det kan blive lavere end antaget med mulighed for negativ efterregulering. Vælges omvendt statsgarantien (og tilhørende udligning), er det derimod staten, der påtager sig risikoen og gevinstmuligheden ved ændringer i skattegrundlaget i forhold til prognoserne. Ved fejlskøn på skattegrundlaget i opadgående retning kan der desuden blive tale om konsekvenser i form af reduktioner af bloktilskuddet, som alle rammes af. Systemet har været genstand for enkelte undtagelser fra hovedreglen, og der er aktuelt udsigt til nye undtagelser for 2024 og 2025.

Dilemmaet opstår herefter ved, at regeringen og det nationale niveau kan have ønsker om et enkelt system uden valgmuligheder, som på den anden side vil være en indskrænkning af kommunernes frihedsgrader på området.

Regeringen havde på denne baggrund, da man anså ordningen for at være blevet udfordret, i efteråret 2024 sendt et udkast til lovforslag i høring (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024b), som ville gøre statsgarantien obligatorisk. Lovforslaget blev dog trukket tilbage, så kommunerne således beholdt en frihedsgrad i skatteudskrivningen vedrørende selvbudgettering af skattegrundlaget. Det er dog annonceret, at der skal forhandles en løsning på situationen i den kommende tid.

Et sidste og fjerde dilemma er kommunernes mulighed for valg mellem kommunal indkomstskat og kommunal grundskat som beskatningsgrundlag. Grundskatten indgår selvsagt også i det samlede skattetryk og har da også været underkastet de samme sanktionsbestemmelser som den kommunale indkomstskat. Men derudover har der været fastsat et vist interval eller en vis begrænsning for grundskyldspromillens størrelse. Dette interval var tidligere fastsat således, at grundskyldpromillen skulle være mellem 16 og 34 promille – men med maksimalt 7,2 promille for grundskat af det, der benævnes produktionsjord.

I de seneste år er grundskyldspromillen dog i praksis fastsat ved lov og beregnet som et kommunespecifikt skatteloft af staten som led i udrulningen af de nye ejendomsvurderinger. Det er dog forudsat, at grundskyldsfastsættelsen igen skal overgå til kommunerne (Finansieringsudvalget, 2018: 183; Skatteministeriet, 2023: § 28) med en promille på maksimalt 30 og for produktionsjord mindst 1,2 og højest 7,2 promille.

Når grundskylden hidtil har skullet holdes inden for et vist interval, kan det illustrere et dilemma i form af, at det nationale niveau kan have haft et ønske om at regulere kommunernes mulighed for at føre fordelingspolitik via fordelingen af skattebyrden på forskellige skattegrundlag. De forskellige skattegrundlag påvirker således befolkningsgrupperne forskelligt. Dette er dog alene en hypotese, som ikke umiddelbart kan genfindes i lovforslagsbemærkninger og lignende.

4.1.1 Status i dag

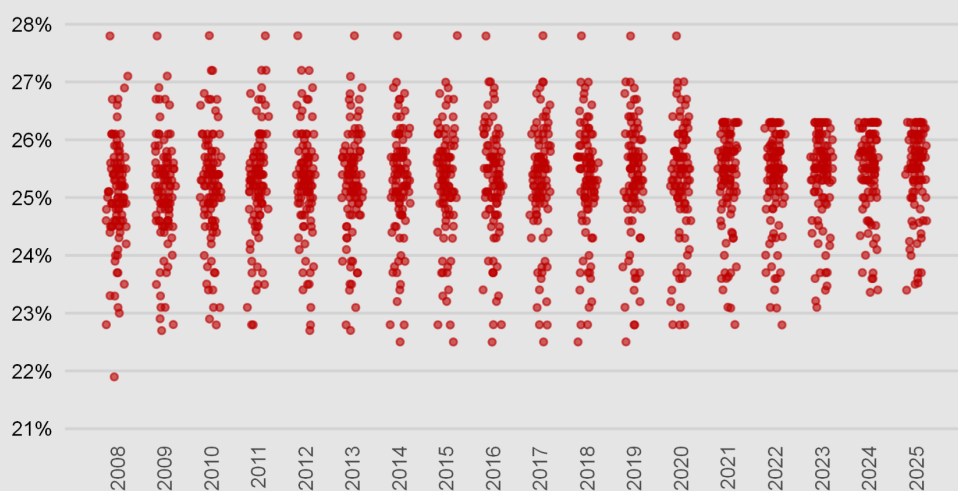
Det samlede resultat af den kommunale skatteudskrivning og statslige reguleringer heraf kan aflæses dels i skatternes samlede betydning, dels i deres udvikling over årene.

Samlet set kan det konstateres, at de kommunale skatter fortsat er en meget væsentlig indtægtskilde for kommunerne og dermed potentielt understreger det lokale ansvar. Jævnfør nærmere i Afsnit 5.1 i Kapitel 5 udgør de kommunale skatter næsten to tredjedele af den samlede kommunale finansiering.

I hvilket omfang de nævnte reguleringer kan have reduceret det ansvarliggørende element, kan ikke umiddelbart påvises kvantitativt, men fortjener utvivlsomt opmærksomhed.

Der kan dog fås et vist indtryk af effekten på selve variationen i skatteprocenterne. Til illustration heraf er betragtet perioden fra 2008 til 2025, jf. Figur 4.1.

Figur 4.1 Kommunal udskrivningsprocent 2008-2025



Anm.: Hver prik angiver udskrivningsprocenten i en kommune.

Kilde: Skatteministeriet (2024).

Den kommunale udskrivningsprocent har øjensynligt fået en mindre variation. Forskellen mellem højeste og laveste procent i perioden er således indsnævret noget. For eksempel var forskellen i 2008 4,5 skatteprocentpoint (fra 23,3 til 27,8 %), hvor den i 2025 vil være 2,9 procentpoint (fra 23,4 til 26,3 %). Samtidig er den gennemsnitlige udskrivningsprocent steget fra 24,8 til 25,1 %, altså en meget beskedne ændring, som vel næsten opfylder målsætningen om "uændret skat".

Det er tydeligt fra figuren, at skatteprocenten på 26,3 fra 2021 udgør en form for skatteloft, men i de senere år er der modsvarende sket en stigning i de tidligere laveste skatteprocenter.

4.2 Likviditetsophobning og budgetlovsinstrument

Den makroøkonomiske styring er ændret med budgetloven

Som påpeget tidligere i Kapitel 2 er den finanspolitiske (stabiliseringspolitiske) opgave i litteraturen sædvanligvis primært blevet set som en national opgave. Selvom denne arbejdsdeling i den offentlige sektor også respekteres på det decentrale, kommunale niveau, vil kommunerne i kraft af deres samlede økonomiske signifikans i samfundsøkonomien alligevel påvirke løsningen af denne opgave. Dette makro-

økonomiske styringshensyn har derfor helt fra 1970'erne (jf. Kapitel 3) ført til, at kommunerne er inddraget i styringen.

Som beskrevet tidligere, jf. også senere Afsnit 6.1.1, har det ført til nationale bestræbelser på at koordinere og styre det samlede udgiftsniveau i den kommunale sektor, herunder væsentligst via de årlige økonomiaftaler. Fra 2014 – men påbegyndt nogle år tidligere – er denne styring nu i betydeligt omfang reguleret via budgetloven med tilhørende potentielle sanktioner ved overskridelser af udgiftslofter.

Budgetloven har påvirket stat-kommuneforholdet (Mau Pedersen, 2016), og regeringen har fået styrket positionen ved i modsætning til tidligere at have en budgetlov i ryggen i økonomiforhandlingerne.

Baggrunden for budgetloven var som nævnt tidligere årene omkring finanskrisen fra 2008. Som beskrevet i Kapitel 3 (Afsnit 3.1.1) bidrog særligt de betydelige underskud i kommuner (og regioner) i 2008 og 2009 til overvejelser og senere implementering af en budgetlov, som skulle sikre bedre overholdelse af økonomiaftaler og budgetter (Finansministeriet, 2011; Mau Pedersen, 2018). Loven er ikke som sådan blevet evalueret i sin helhed, men der er publiceret og samlet en række erfaringer med loven (Finansministeriet, 2022).

En mere præcis udgiftsstyring og eventuel underskridelse

Formålet med budgetloven har fra starten været en bedre økonomistyring og bedre overholdelse af økonomiaftaler. Det overordnede formål har været en forbedring af den samlede offentlige budgetbalance og at holde det eventuelle strukturelle underskud inden for 0,5 % af BNP (senere forøget til 1 % af BNP). De Økonomiske Råd har været udnævnt til en form for "finanspolitisk vagthund" med hensyn til efterlevelsen af budgetloven og skal vurdere de offentlige finansers sundhedstilstand regelmæssigt.

Udgiftslofterne har omfattet de såkaldte serviceudgifter, som i vidt omfang svarede til de udgiftsrammer, der også i årene før budgetloven var drøftet og indgået aftale om i de årlige økonomiaftaler. Derimod er overførsler og visse aktiviteter på beskæftigelsesområdet samt hele anlægsområdet ikke omfattet af udgiftslofterne. Disse er 4-årige, hvor der hvert år tilføjes et nyt år. Når udgiftslofterne meldes ud for de tre opgaveniveauer, stat, regioner og kommuner, er der pr. tradition sat en reserve af under staten i det kommende år, som kommunerne og regionerne via økonomiforhandlingerne kan få en større eller mindre del af.

Der er næppe tvivl om, at budgetloven vedrørende selve den overordnede styring af de offentlige finanser har haft den ønskede effekt med hensyn til overholdelse af budgetter og økonomiaftaler. Dette er blandt andet rapporteret i Finansministeriet

(2022) og hos DØRS (2019, 2020). De samlede udgifter i kommunerne i de første år efter budgetloven lå væsentligt lavere end de aftalte rammer, og kommunerne havde således samlet et underforbrug eller en samlet "underskridelse" i forhold til rammerne. I de senere år er budgetterne kommet tættere på rammerne, og underskridelserne er begrænsede (jf. Finansministeriet, 2022), hvilket kan kaldes en øget præcision fra kommunernes side. Hermed kan en af de potentielle omkostninger ved decentralisering i form af en negativ vertikal naboeffekt (jf. Afsnit 2.2) siges at være inddæmmet, i og med at tidligere års rammeoverskridelser synes elimineret, men med en mulig reduktion i den allokative efficiens, jf. nedenfor.

Budgetloven, den allokative efficiens og tre dilemmaer

Trods det positive resultat vedrørende den snævre budgetoverholdelse og udgiftsstyring kan gennemførelsen af budgetloven med tilhørende potentielle sanktioner ved overskridelser af økonomiaftaler og/eller egne budgetter indebære flere dilemmaer i forhold til de tidligere opstillede begrundelser for decentralisering.

For det første kan der opstå en form for konflikt mellem en vigtig begrundelse for kommunalt selvstyre og eget ansvar for økonomien til opnåelse af det, vi i Kapitel 2 benævnte den allokative efficiens, og det centrale niveaus intervention i styringen i kraft af budgetloven. Det gælder ikke mindst, hvis staten griber til at sanktionere overskridelser i de enkelte kommuner. Dette er der hjemmel til i sanktionslovgivningen, som er en del af udligningsloven. Der er med andre ord opstået en risiko for, at fordele ved decentralisering ikke kan indhøstes i samme grad som tidligere, herunder også vedrørende opnåelse af kvalitets- og produktivetsfremskridt, jf. nedenfor.

Det er også af betydning, hvordan KL og kommunerne implementerer den interne proces, som hvert år udfoldes i medlemskredsen blandt andet med henblik på at kunne overholde de indgåede økonomiaftaler. Her bidrager KL til processen med nøgletal samt nogle teknisk vejledende rammer for den enkelte kommune i den såkaldte "fælleskommunale budgetkoordinering" (tidligere benævnt den "faseopdelte budgetlægning"). Disse tekniske beregninger er vel at mærke uden korrektioner for befolkningsændringer, ændrede udgiftsbehov etc. Af samme årsag, og alene af den grund at KL som forening selvsagt ikke har nogen selvstændig juridisk myndighed i forhold til de enkelte medlemmer, kan opgørelserne ikke på nogen måde være bindende for de enkelte kommuner. Afhængigt af den nærmere proces og anvendelse kan der dog alligevel opstå noget, der opleves som en konflikt med de lokale ønsker til størrelsen af udgifterne det kommende år. I det tilfælde kan denne ordning modarbejde argumentet om allokativ efficiens, som tilsiger, at det er de lokale vælgere og politisk valgte, der beslutter udgiftsniveauet, og udgiftsniveauet derfor ikke følger af en centralt foretaget beregning uden for det lokale demokrati.

Vi kan påpege risikoen for en sådan konflikt, men en nærmere afdækning kræver en kortlægning af processen med samarbejdet mellem de 98 kommuner op til budgetvedtagelsen, herunder en egentlig undersøgelse af, hvordan lokalpolitikkerne opfatter situationen. En sådan undersøgelse har ikke kunnet foretages inden for rammerne af denne rapport.

Med sammenhæng til processen med implementering af budgetloven lokalt kan der som et andet dilemma også tænkes en påvirkning af kommunernes budgetadfærd i retning af, at der benyttes flere ressourcer og kræfter på selve budgetoverholdelsen end på at sammensætte det mest optimale budget til at opnå de ønskede resultater, det vil sige at der lægges mindre vægt på produktivitet og kvalitet (se evt. også Houlberg m.fl., 2017). Hypotesen er her, at kommunerne frem for at sammenligne sig med hinanden på opgaveløsningen jf. decentraliseringsbegrundelsen i Kapitel 2 fokuserer mere på, hvordan det lykkes for den enkelte kommune at have en god økonomistyring og særligt vedrørende budgetoverholdelse. Også her må det i højere grad være en påpegning af en risiko for scenariet end en påvisning af forekomsten, der konstateres i denne rapport, idet fænomenet ikke er nærmere kvantitativt belyst.

Et tredje dilemma kan opstå, hvis der er konflikt mellem en kommunes aktivitet for at sikre en høj kvalitet af opgaveløsningen og budgetlovens 1-årige tidshorizont, hvad angår overholdelse af økonomiaftale og budgetter. Selvom budgetloven opererer med 4-årige udgiftslofter, er det i praksis den 1-årige overholdelse, der fokuseres på, og som kan risikere at udløse sanktioner ved manglende overholdelse. Der er således ikke mulighed for at videreføre en uforbrugt serviceramme til senere år eller kompensere et merforbrug i forhold til servicerammen i et enkelt år med en sænkning af rammen det efterfølgende år. Dilemmaet er blandt andet indikeret af OECD (2021a: 12 og 34). Finansministeriet (2022) påpeger dog mulighederne for, at den enkelte kommune lokalt kan have såkaldte opsparingsordninger for institutionerne, og at enkelte kommuner eventuelt kan overføre merforbrug, hvis andre kommuner gør det modsatte.

Dilemma med styringsmodellen og medfølgende likviditetsophobning

Som et sidste dilemma skal der peges på det forhold, at den stærke vægt i den makroøkonomiske styring på udgiftslofter, jf. budgetloven, samtidig med at en række andre styringsmidler er i brug i form af lånestyring, styring vedrørende budgetbalance og styring af skatterne, kan give en risiko for en form for overstyring, fordi nogle af styringsmidlerne så at sige bliver delvist overflødige. Danmark er således blandt de lande, der anvender flest fiskale styringsinstrumenter ("fiscal rules") på én gang (OECD, 2021b) i forhold til det decentrale niveau. Den store tillid til effekten af budgetloven og de fastsatte udgiftslofter har tilsyneladende været medvirkende til, at staten har accepteret, at likviditeten i kommunerne er blevet øget.

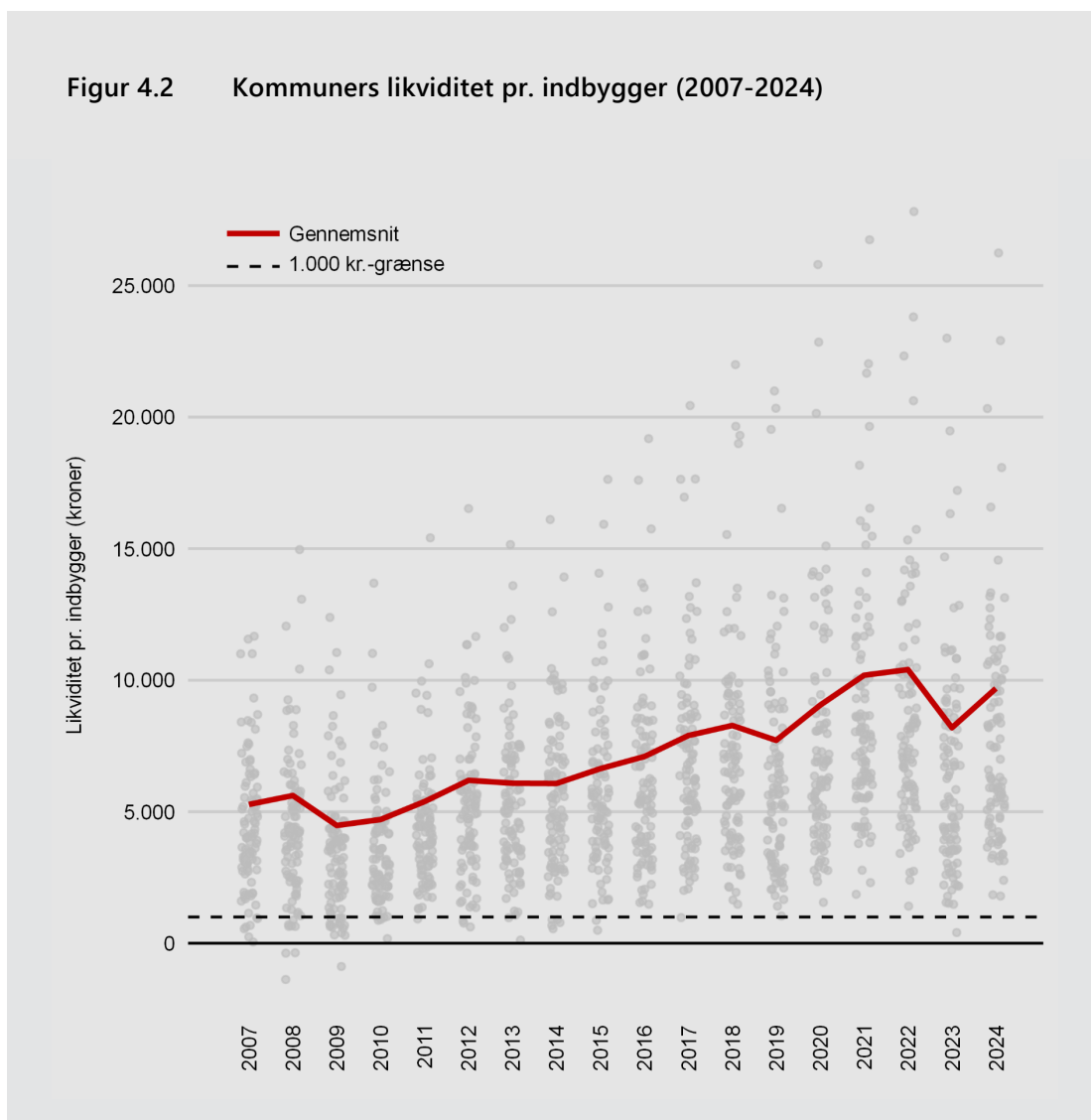
Andre begrundelser for likviditetstilførsel er den tidligere nævnte overopfyldelse af økonomiaftalerne samt udligningsreformen i 2020. Uanset de skiftende årsager har der siden budgetlovens ikrafttræden været en betydelig opbygning af likviditet i mange kommuner, om end likviditeten er uens fordelt.

Ophobningen af likviditet og store kassebeholdninger kan gøre den kommunale økonomi mere uigennemskuelig for den lokale befolkning og det enkelte individ, som derfor også kan have vanskeligt ved at samle tilstrækkelig information til at kommunikere sine ønsker til det lokalpolitiske niveau. Spørgsmål såsom, hvorvidt en skatteprocent er retvisende for kommunens økonomiske formåen og omkostninger, hvordan udviklingen vil forløbe på længere sigt mv., kan blive meget komplicerede for den enkelte borger at forholde sig til, hvis der er en væsentlig kassebeholdning i kommunen. Da borgerens stillingtagen til kommunens økonomi indgår som væsentligt argument i såvel den allokative efficiens som i argumentet for sammenligning og konkurrence mellem kommunerne, opstår der her et dilemma mellem styringsmidlet og decentraliseringsbegrundelserne.

Udviklingen i kommunernes likviditet pr. indbygger er vist i Figur 4.2. Hver prik angiver likviditet pr. indbygger i en enkelt kommune, og den røde kurve angiver gennemsnittet. Det har i flere år været praksis for Indenrigsministeriet at kontakte kommuner, når likviditeten er under 1.000 kr. pr. indbygger, og denne nedre grænse er markeret med en stiplede linje.

Figur 4.2 viser, at kommunerne samlet set har stigende likviditet fra 2007 til 2024, men der er dog en betydelig spredning blandt kommunerne. For mange kommuner er likviditeten nu på et betydeligt højere niveau, end hvad der skønnes nødvendigt af hensyn til kommunernes stabile drift (Mau Pedersen, 2018: 48f). På tværs af alle landets kommuner er den samlede likviditet steget fra knap 30 mia. kr. i 2007 til knap 60 mia. kr. i 2024, altså omkring en fordobling.

Figur 4.2 Kommuners likviditet pr. indbygger (2007-2024)



Anm.: Opgjort efter kassekreditreglen, det vil sige på basis af gennemsnittet af likviditeten for de seneste 365 dage. Tusind kroner er den grænse, der anvendes af Indenrigsministeriet som retningsgivende for, hvornår der skal rettes henvendelse til en kommune om lav likviditetsbeholdning.

Likviditet ultimo året, dog ultimo 3. kvartal for 2024.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal (www.noegletal.dk).

4.2.1 Status i dag

Med budgetloven er der lagt overordentlig stor vægt på den makroøkonomiske styring af kommunerne. Styringen har vist sig særdeles effektiv med hensyn til sikring af budget- og aftaleoverholdelse af de løbende udgifter og har bevæget styringen væk fra en mere indirekte indtægts- og likviditetsstyring til direkte styring af udgiftsniveauet.

Ud over den betydelige og måske fortsatte ophobning af likviditet i kommunerne, som også kan udfordre udgiftsstyringen, giver budgetloven og dens

implementering i kommunerne anledning til et dilemma med hensyn til, hvordan tab af allokativ efficiens og gennemskuelighed for borgerne kan undgås.

4.3 Minimumsnormeringer i daginstitutioner

Børnepasnings- og daginstitutionsområdet har traditionelt været et område, som ikke har været tæt reguleret af hverken lovgivning eller centrale overenskomster (Blom-Hansen, 2002). I sidste halvdel af 1990'erne fyldte indførelsen af en børnepasningsgaranti en del i de årlige økonomiaftaler mellem KL og staten. En sådan garanti var en central målsætning for den socialdemokratisk ledede regering, der trådte til i 1993 (Blom-Hansen, 2002: 110). Målsætningen blev imidlertid ikke gennemført ved lovgivning, men derimod gradvist udrullet i de årlige økonomiaftaler mellem staten og kommunerne i perioden 1995-2000, og det i en form som gav betydelig kommunal indflydelse på den lokale udmøntning og implementering.

Først i 2004 blev det i lov om social service indført, at der med virkning fra den 1. juli 2005 skulle være en landsdækkende pasningsgaranti for børn i alderen 9 måneder til skolestart. I 2007 vedtog Folketinget den ny dagtilbudslov, men det ændrede ikke ved, at det relativt til andre områder var et område med betydelige kommunale frihedsgrader. Det kommer blandt andet til udtryk i en konsulentrapport fra 2018, hvor konsulenterne konkluderer, at det reelt er meget få medarbejderressourcer, der kan frigøres til mere tid med børnene ved at fjerne eller begrænse statslige regler på dette område (Rambøll, 2018). De lokale frihedsgrader viser sig også ved, at hovedparten af de forsøg, der blev sat i værk, da to kommuner i perioden 2021-2024 som del af velfærdsaftalerne blev frisat på daginstitutionsområdet, reelt ikke krævede frisættelse fra national lovgivning (Hjelmar m.fl., 2022).

Ikke mindst i det lys er indførelsen af lovfastsatte minimumsnormeringer i daginstitutionerne bemærkelsesværdig. Optakten var forældreutilfredshed med normeringen i de kommunale daginstitutioner, som i løbet af 2018 spredte sig til egentlige demonstrationer og underskriftsindsamlinger. I 2019 blev spørgsmålet om normeringer et centralt tema i valgkampen til folketingsvalget og flere partier, herunder SF, Enhedslisten og Radikale Venstre, støttede indførelsen af minimumsnormeringer. Efter folketingsvalget blev det skrevet ind i forståelsespapiret mellem den socialdemokratiske regering og dens støttepartier, og i december 2020 indgik regeringen en aftale med støttepartierne om at indføre minimumsnormeringer. Kravene skulle implementeres gradvist frem mod 2024 med et mål om, at der på det tidspunkt skulle være minimum én pædagogisk personale pr. tre børn i vuggestuer og minimum én pædagogisk personale pr. seks børn i børnehaver. Samtidig kom der med reformen skærpede og mere detaljerede krav til kommunernes tilsyn med de kommunale dagtilbud. Bestemmelserne om minimumsnormeringer og styrket tilsyn blev lov-

fæstet i december 2021.¹⁰ Reformen blev finansieret via finansloven, og der blev afsat midler til at ansætte mere pædagogisk personale i de kommunale daginstitutioner.

Efter lovændringen er det fortsat kommunalbestyrelsen, der har det fulde ansvar for dagtilbuddet, hvilket indebærer, at det fortsat er et kommunalt ansvar at organisere og tilrettelægge opgaveløsningen på dagtilbudsområdet. Dertil kommer, at minimumsnormeringerne skal opgøres som et årligt gennemsnit på kommuneniveau, ikke på institutionsniveau, hvilket giver rum for lokale prioriteringer af ressourcerne.

Ikke desto mindre illustrerer de lovfastsatte minimumsnormeringer og de skærpede krav til de kommunale tilsyn et mere generelt dilemma i en decentral offentlig sektor indlejret i en universel velfærdsstat som den danske. De lovfastsatte krav griber relativt langt ind i den kommunale opgaveløsning, hvilket blandt andet må forventes at medføre en øget ensretning af de kommunale dagtilbud på tværs af kommunerne. Denne ensretning må antages at være intenderet fra Folketingets side, og den skal formodentlig også ses som udtryk for, at man fra lovgivers side har vurderet, at et generelt tilskudsløft ikke ville give en tilstrækkelig målrettet effekt på de kommunale dagtilbud. Omvendt udfordrer den tvungne ensretning på et vigtigt serviceområde en væsentlig begrundelse for at overlade ansvaret for dette serviceområde til kommunerne (jf. Kapitel 2). Dertil kommer, at lovreguleringen alt andet lige svækker vælgernes vurdering af, om det er det lokale eller det nationale politiske niveau, der skal stå til ansvar for kvaliteten af de kommunale dagtilbud.

Minimumsnormeringer peger også på en anden og mere generel styringsudfordring. Når man fra statens side gerne vil hæve kvaliteten af de kommunale serviceydelser, er der ofte behov for at forankre det i målbare kvantitative indikatorer. Det er imidlertid svært hvis ikke umuligt at kvantificere kvalitet på serviceområderne. Derfor ender man ofte med at måle på noget andet end kvalitet, om end man ofte omtaler det, som om det er kvalitet, der måles på. I tilfældet med minimumsnormeringer på personalesiden regulerer man reelt input til produktionen af daginstitutionsservice.

Endelig kan de lovfastsatte krav til minimumsnormeringer og styrket tilsyn, og den afledte regulering i bekendtgørelser og vejledninger,¹¹ ses som et konkret udtryk for den akkumulering af regler (policy-akkumulering), som blev omtalt i Kapitel 3, og som en stærk vertikal policy-integration alt andet lige skulle begrænse (jf. Knill m.fl., 2021).

¹⁰ Se lov nr. 2594 af 28. december 2021.

¹¹ Se fx bek. nr. 1809 af 28. december 2023, bek. nr. 1187 af 20/11/2024 og vejl. nr. 10119 af 28. december 2023.

4.4 Ældreloven

Ældreministeren fremsatte den 7. november 2024 forslag til en ældrelov, som blev vedtaget i Folketinget den 19. december 2024. Ældreloven følger af den brede politiske aftale om en reform af ældreområdet, som blev indgået i april 2024 mellem regeringen og Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre.

Som det fremgår af lovbemærkningerne til forslaget til ældrelov, foreslås der med loven "grundlæggende ændringer af de lovgivningsmæssige forpligtigelser, der vedrører kommunernes styring, tildeling og udmøntning af ældreplejen...".¹² Der ligger i dette en ambition om at frisætte den kommunale ældrepleje for en del af de dokumentations- og registreringskrav, den har været underlagt, herunder en reform af tilsynet med ældreplejen. Samtidig fremgår det af lovforslaget, at ældreloven tilsigter at understøtte den ældres selvbestemmelse og tilliden til medarbejderne og den borgernære ledelse.

Her tegner sig imidlertid et dilemma. For nok fastholder ældreloven, at kommunalbestyrelsen som den øverste politiske myndighed i kommunen har ansvaret for fastsættelse af kommunens serviceniveau og for "fastsættelse af den overordnede retning for, hvordan de lovgivningsmæssige forpligtigelser vedrørende ældreplejen skal udmøntes lokalt i den enkelte kommune".¹³ Men samtidig indeholder ældreloven ganske mange bestemmelser om, hvilke midler der lokalt skal tages i anvendelse for at opfylde lovens målsætninger for fremtidens ældrepleje. Det skal blandt andet ske ved brug af helhedspleje, faste tværfaglige teams, udvidelse af det frie valg og ligestilling af private og offentlige leverandører, lokalplejehjem og udbredelse af velfærdsteknologi. I forhold til sidstnævnte er der indsat en paragraf i forslaget til ældrelov, der specifikt regulerer udlån af robotstøvsugere (§ 15). I den forstand går ældreloven længere ind i kommunernes prioritering og tilrettelæggelse af opgaveløsningen på ældreområdet, end lov om minimumsnormringer gør på daginstitutionsområdet.

Et dilemma vedrører balancen mellem kommunal frihed i den decentrale opgaveløsning og de rammer, som Folketinget sætter for den kommunale opgaveløsning. Hvis hensynet til allokativ efficiens og lokal præferencetilpasning skal optimeres, trækker det i retning af betydelig kommunal frihed i opgaveløsningen (jf. Afsnit 2.1.1). Det samme gør det politisk-demokratiske hensyn om, at det skal være klart for vælgerne, hvem der har det politiske ansvar for opgaveløsningen (jf. Afsnit 2.3.2). Derudover vil konkurrence- og læringshensynet, jf. Afsnit 2.1.2, tilsige, at hvis for eksempel helhedspleje og faste tværfaglige teams bedst imødekommer den

¹² Lovforslag nr. L89 2024-25, side 21 (https://www.ft.dk/samling/20241/lovforslag/L89/som_fremsat.htm).

¹³ Lovforslag nr. L89 2024-25, side 21 (https://www.ft.dk/samling/20241/lovforslag/L89/som_fremsat.htm).

af borgerne efterspurgt ældrepleje, vil kommunerne over tid indarbejde denne måde at arbejde på, medmindre nationale regler forhindrer det. Over for de argumenter står det nationale politiske niveau legitime ret til som svar på landsdækkende problemstillinger at gennemføre reformer, der efterfølgende skal implementeres af og i kommunerne. Kommunernes levering af ældrepleje var også inden ældreloven underlagt statslig regulering, og i praksis vil det altid være et balance-spørgsmål – og til dels et fortolkningsspørgsmål – hvor stort det kommunale råderum i opgaveløsningen er og bør være.

Et andet dilemma, der knytter sig til ældreloven, er spørgsmålet om frisættelse og regulering. Landspolitiske ambitioner, som ønskes gennemført ved lovgivning, kræver regler, og det gælder også ældreloven, som i lovforslaget uden ikrafttrædelsesbestemmelser har et omfang på 44 lovparagraffer suppleret af 96 siders lovbestemmelser. Dertil kommer de samtidig fremsatte lovforslag om ældretilsyn, lokalplejehjem og ændring af friplejeloven samt en række konsekvensændringer i eksisterende love. Endelig må der forventes en række nye bekendtgørelser og vejledninger som konsekvens af disse lovændringer.

På den måde er ældreloven et godt og langt fra unikt eksempel på, at den ofte påståede modsætning mellem frisættelse og regulering er falsk (jf. Jakobsen og Mortensen, 2014). Et styrket frit valg for borgerne kræver for eksempel regulering for at sikre, at nogle udbydere ikke bliver begunstiget på bekostning af andre, og for at sikre, at borgerne kan træffe valget på et oplyst grundlag. Men dertil kommer, at en ikke-ubetydelig del af den regulering, der er lagt op til i ældreloven, handler om at beskytte institutionsledere, medarbejdere og borgere fra kommunalpolitisk indflydelse. I den forstand er der en afvejning imellem national regulering på den ene side og det at give ledelsesopgaven til kommunalbestyrelsen på den anden. Hvis sidstnævnte realiseres, vil det alt andet lige reducere behovet for nationalt fastsatte regler, hvilket i hvert fald på det generelle plan har været et stærkt formuleret landspolitisk ønske i mere end 4 årtier.

Endelig er der i forlængelse af dette et tredje dilemma, som er værd at gøre opmærksom på. Det knytter sig til implementering af ældreloven og tilhørende regulering, hvor der naturligt vil opstå mange tvivls- og fortolkningsspørgsmål i kommunerne, når bestemmelser om for eksempel helhedspleje og tværfaglige teams skal omsættes til konkret virkelighed. Det giver en risiko for, at kommunerne i betydelig grad kommer til at fokusere på, hvordan de kommunale forvaltninger fortolker, afgrænser og definerer det lokalpolitiske råderum, frem for at fokusere på den politiske diskussion i kommunalbestyrelsen om, hvordan den lokale ældrepleje kan og skal udvikles.

5 Et komparativt udsyn

I Kapitel 3 blev den kommunale decentralisering i Danmark beskrevet. I dette kapitel sættes de danske forhold i et internationalt perspektiv. Kapitlet består af to afsnit. I det første afsnit sammenlignes den kommunale decentralisering i Danmark med resten af OECD. Afsnittet viser, at danske kommuner adskiller sig fra kommuner i mange andre OECD-lande med hensyn til organisering, opgaver og graden af decentralisering. Afsnittet viser dog også, at der blandt de nordiske lande findes markante lighedstræk, der afspejler en fælles tradition for kommunalt selvstyre. I det andet afsnit sammenlignes den økonomiske styring og samarbejdet mellem kommuner og stat i Danmark og Sverige. Dette afsnit viser, at selvom Danmark og Sverige målt på en række indikatorer synes at ligne hinanden med hensyn til decentralisering, er der betydelige forskelle landene imellem. Blandt andet har svenske kommuner mere autonomi i forhold til fastsættelse af udgifter og skat, men de er også afhængige af statslige tilskud, som ofte er øremærkede og fastsættes mere diskretionært af staten end i Danmark. Samlet set peger kapitlet på, at der er flere veje til decentraliseringsmodellen, herunder også i lande, der ligner hinanden.

5.1 Kommunal decentralisering på tværs af OECD

5.1.1 Store og ensartede danske kommuner

I et internationalt perspektiv er de danske kommuner forholdsvis ensartede. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at den danske decentralisering typisk har generel eller "symmetrisk" karakter, således at alle kommuner næsten uden undtagelser har samme ansvarsområder og beføjelser. Kun i sjældne tilfælde varetager danske kommuner opgaver, der ikke deles af alle kommuner. Et eksempel er de seneste årtiers frikommuneforsøg, hvor udvalgte kommuner har fået mulighed for at afvige fra gældende lovgivning og afprøve alternative løsninger (Mau Pedersen, 2024). Et andet eksempel er Bornholms Regionskommune, som varetager visse regionale opgaver, der andre steder i landet hører under regionerne. Historisk set har Københavns og Frederiksberg Kommuner desuden været såkaldte enhedskommuner, der både organiserede primærkommunale og amtskommunale opgaver, men disse blev afskaffet i forbindelse med den seneste kommunalreform.

I et internationalt perspektiv er asymmetrisk decentralisering, hvor opgavefordelingen ikke er gennemført ens for alle kommuner, dog ikke ualmindeligt. Således har mange OECD-lande siden 1950'erne tildelt forskellige beføjelser og ansvarsområder til decentrale enheder på samme niveau. Hvor denne udvikling indtil 1970'erne

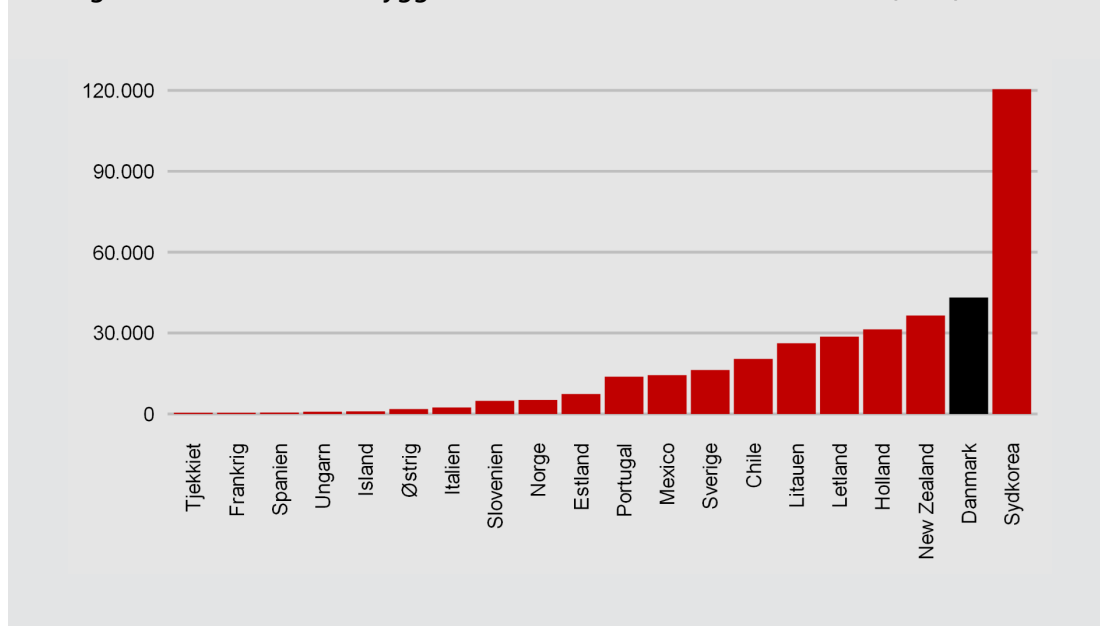
primært fandt sted på regionalt niveau, er den i dag særligt kendetegnet ved, at storbyer får tildelt udvidede beføjelser og øget autonomi til at tackle komplekse udfordringer vedrørende blandt andet infrastruktur og økonomisk vækst (OECD, 2020: 1 og 20-22).

Et eksempel på asymmetrisk decentralisering findes i Storbritannien. Siden 2012 har den centrale regering og lokale myndigheder kunnet indgå såkaldte "city deals", der overfører beføjelser og ressourcer til de lokale myndigheder med henblik på netop at styrke infrastruktur og fremme vækst (OECD, 2020: 23-24). Et andet eksempel på asymmetrisk decentralisering kommer fra Tjekkiet. I 2003 fik 205 tjekkiske kommuner tildelt udvidede beføjelser og en række opgaver, der tidligere lå hos 76 statsdistrikter. Disse kommuner udfører nu en række særlige opgaver på vegne af den centrale regering og mindre omkringliggende kommuner, herunder opgaver relateret til beskyttelse af børn og udstedelse af pas. Mindre kommuner kan også vælge at delegerer opgaver til de 205 kommuner med udvidede beføjelser, hvis de mangler kapacitet eller ikke ønsker at løfte dem selv (OECD, 2020: 22-23).

En ofte fremhævet årsag til asymmetrisk decentralisering er, at forskellige decentrale enheder på samme niveau kan have varierende forudsætninger for at varetage bestemte opgaver (OECD, 2020: 9). For eksempel kan større kommuner med mere omfattende økonomiske og menneskelige ressourcer være bedre i stand til at håndtere komplekse og specialiserede opgaver end mindre kommuner. I denne forbindelse er det værd at bemærke, at danske kommuner siden kommunalreformen i 2007 har været relativt store og ensartede, hvilket typisk mindsker behovet for asymmetrisk decentralisering. Det såkaldte forpligtende samarbejde mellem de mindste kommuner og en større nabo er dog et dansk eksempel på asymmetrisk decentralisering på helt begrænsede områder (jf. Afsnit 2.2).

De danske kommuners relativt store størrelse og ensartethed er illustreret i Figur 5.1 og Figur 5.2, der begge sammenligner kommunale indbyggertal på tværs af OECD.

Figur 5.1 Medianindbyggertal for kommuner i 20 OECD-lande (2021)

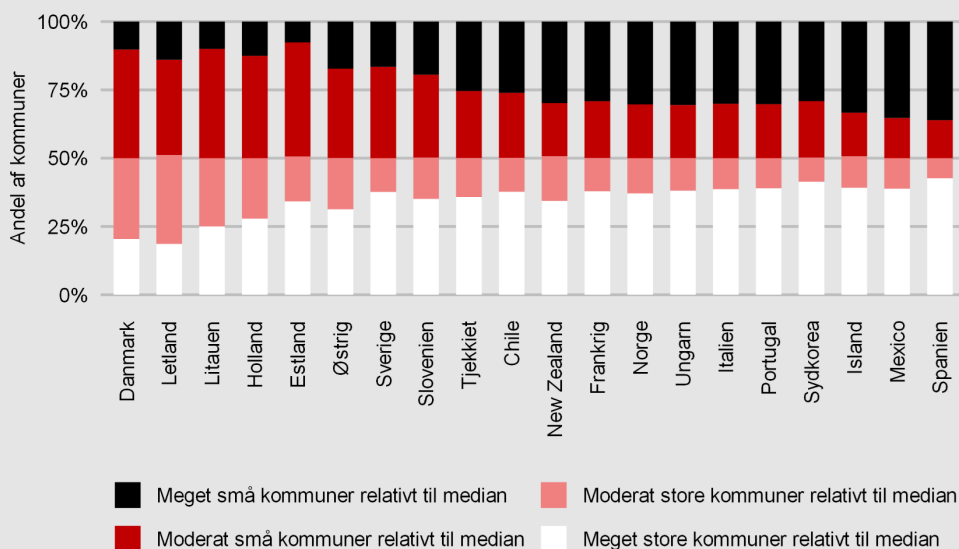


Anm.: Data mangler for følgende OECD-lande: Australien, Belgien, Canada, Costa Rica, Finland, Tyskland, Grækenland, Irland, Israel, Japan, Luxembourg, Mexico, Polen, Slovakiet, Schweiz, Tyrkiet, Storbritannien og USA.

Kilde: OECD's MUNIFI-database (december 2024).

Figur 5.1 viser medianindbyggertallet for kommunerne i 20 OECD-lande i 2021. Medianen i Danmark er cirka 43.000 indbyggere, hvilket er den næsthøjeste blandt de 20 lande, kun overgået af Sydkorea. Det bør dog bemærkes, at der for visse OECD-lande mangler data for 2021, og at også Storbritannien og Irland har kommuner, der er større end de danske (OECD, 2019: 44). Figuren illustrerer desuden en betydelig variation mellem landene, hvor kommunerne i mange tilfælde er væsentligt mindre end de danske. Eksempelvis har mindst halvdelen af kommunerne i 10 af de 20 lande 8.000 eller færre indbyggere.

Figur 5.2 Relative kommunestørrelser i 20 OECD-lande (2021)



Anm.: Data mangler for følgende OECD-lande: Australien, Belgien, Canada, Costa Rica, Finland, Tyskland, Grækenland, Irland, Israel, Japan, Luxembourg, Mexico, Polen, Slovakiet, Schweiz, Tyrkiet, Storbritannien og USA.

Kilde: OECD's MUNIFI-database (december 2024).

Figur 5.2 viser, hvordan kommunernes indbyggermæssige størrelse varierer inden for hvert af de 20 lande. Den nederste delsøjle, markeret med hvid, repræsenterer andelen af meget store kommuner, defineret som kommuner med et indbyggertal, der overstiger medianen i det pågældende land med mere end 50 %. Den næstnederste delsøjle, markeret med lyserød, viser andelen af moderat store kommuner, defineret som dem, hvis indbyggertal ligger mellem medianen og op til 50 % over medianen. Den næstøverste delsøjle, markeret med mørkerød, angiver andelen af moderat små kommuner, defineret som dem med et indbyggertal på mellem 0 og 50 % under medianen. Endelig viser den øverste delsøjle, markeret med sort, andelen af meget små kommuner, defineret som kommuner med et indbyggertal, der er mindre end halvdelen af medianen. Jo større andelen af moderat store og moderat små kommuner er, desto mere ensartede er kommunernes størrelser.

Figur 5.2 viser tydeligt, at danske kommuner er relativt ensartede ud fra denne målestok. Hele 69 % af de danske kommuner falder i de to moderate kategorier, hvilket er mere end i nogen andre af de 20 lande. Figuren viser også, at der er markante forskelle mellem de nordiske lande. For eksempel er 46 % af kommunerne i Sverige mellem 50 % større og 50 % mindre end mediankommunen, mens det samme kun gælder for 33 % i Norge og 28 % i Island.

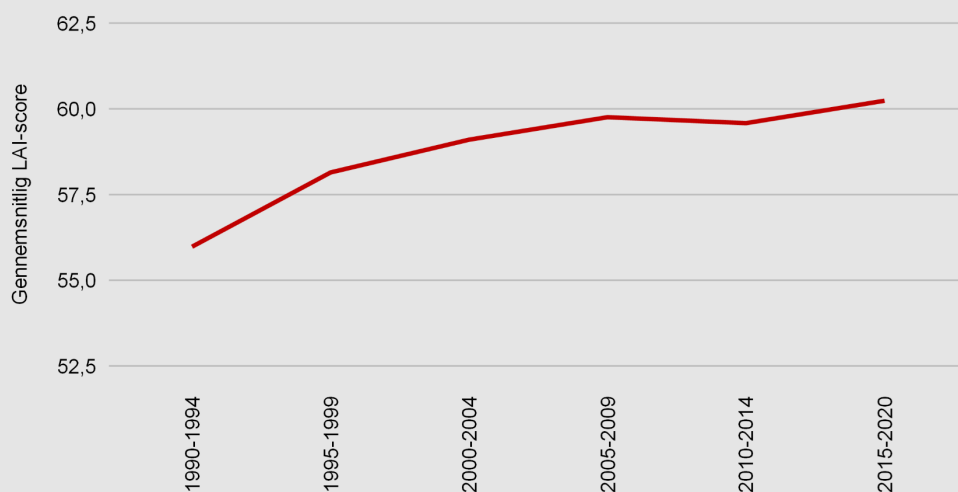
5.1.2 Stigende decentralisering

Mange lande har siden 1970'erne oplevet en udvikling mod øget decentralisering (Ladner m.fl., 2023; Schakel, 2021). Denne udvikling er delvist blevet drevet af ønsket om at realisere de potentielle fordele ved decentralisering, som er beskrevet i Kapitel 2, og har været understøttet af anbefalinger fra internationale organisationer som OECD, Verdensbanken, IMF og FN (OECD, 2019: 37; Treisman, 2007: 3-4). Samtidig har udviklingen dog også været drevet af mere kortsigtede politiske overvejelser som fx ønsket om at flytte ansvaret for svære og upopulære beslutninger væk fra det nationale niveau samt af folkelige bevægelser, der har krævet større selvbestemmelse, ofte forankret i regionale eller lokale identiteter (OECD, 2019: 37; Schakel, 2021).

For at belyse udviklingen i decentralisering over tid anvender vi målet LAI (Local Autonomy Indicator). Anvendelsen af LAI har flere fordele (se Harguindéguy m.fl., 2021). For det første er det udviklet specifikt til at måle autonomi blandt kommuner, mens mange andre internationale indikatorer ser på flere decentrale niveauer under ét (det vil sige også regioner og delstater). For det andet dækker LAI de forskellige dimensioner af decentralisering. I modsætning til flere andre indikatorer fokuserer LAI således ikke kun på økonomisk decentralisering, men inddrager også administrative og politiske aspekter. Målets bredde kan dog også være en ulempe, da det beregnes som et gennemsnit af decentraliseringens forskellige dimensioner. To lande med samme LAI-score kan derfor sagtens variere med hensyn til, hvordan kommunernes autonomi fordeler sig på de enkelte dimensioner.

Figur 5.3 viser udviklingen i gennemsnitlig LAI-score fra 1990 til 2020 blandt 36 OECD-lande. LAI-indekset går fra 0 til 100, og højere værdier indikerer en højere grad af decentralisering, men værdierne kan dog ikke tolkes absolut. Det fremgår, at den gennemsnitlige LAI-score stiger fra 56 i perioden 1990-1994 til 60 i perioden 2015-2020. Selvom stigningen synes at have været langsommere siden slutningen af 00'erne, bekræfter disse tal den overordnede internationale trend mod stigende decentralisering.

Figur 5.3 **Udvikling i kommunal decentralisering i 36 OECD-lande (1990-2020)**



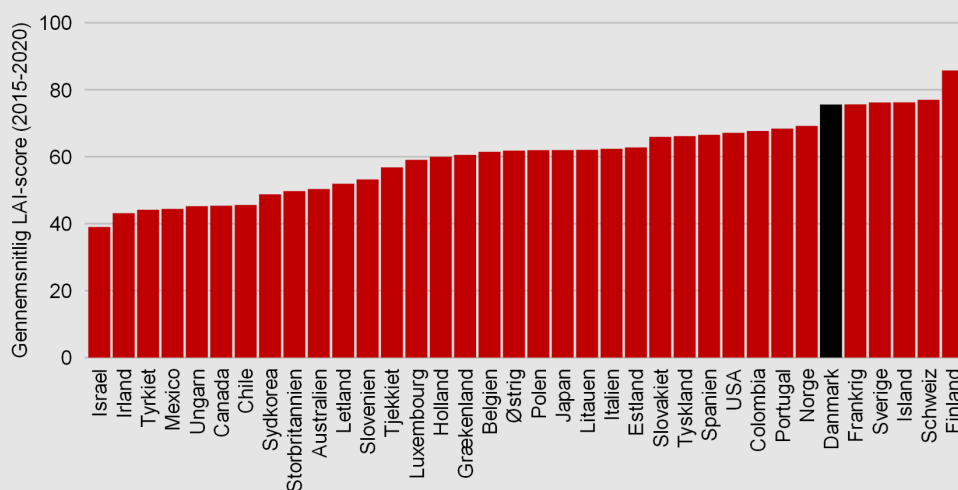
Anm.: Data mangler for følgende OECD-lande: Costa Rica og New Zealand.

Kilde: LAI-databasen samt egne beregninger. Indekset baserer sig på vurderinger fra lande-eksperter.

5.1.3 Decentralisering i Danmark i et internationalt perspektiv

Som redegjort for i Kapitel 3 og 4 har de danske kommuner gennemgået en række forandringer i de seneste årtier, der i nogle tilfælde har peget i retning af en reduceret autonomi. Det betyder dog ikke, at den nuværende grad af kommunal decentralisering i Danmark er lav. Tværtimod placerer Danmark sig generelt blandt de førende lande, når det gælder kommunal autonomi. Dette fremgår tydeligt, når man sammenligner Danmarks LAI-score med andre OECD-lande. Som det ses i Figur 5.4, har Danmark den sjettehøjeste LAI-score blandt OECD-landene. Figuren viser desuden, at de øvrige nordiske lande – Finland, Norge, Sverige og Island – ligeledes befinder sig blandt de højt rangerede, hvilket understreger den stærke tradition for kommunalt selvstyre i Norden.

Figur 5.4 Gennemsnitlig LAI-score i 34 OECD-lande (2015-2020)



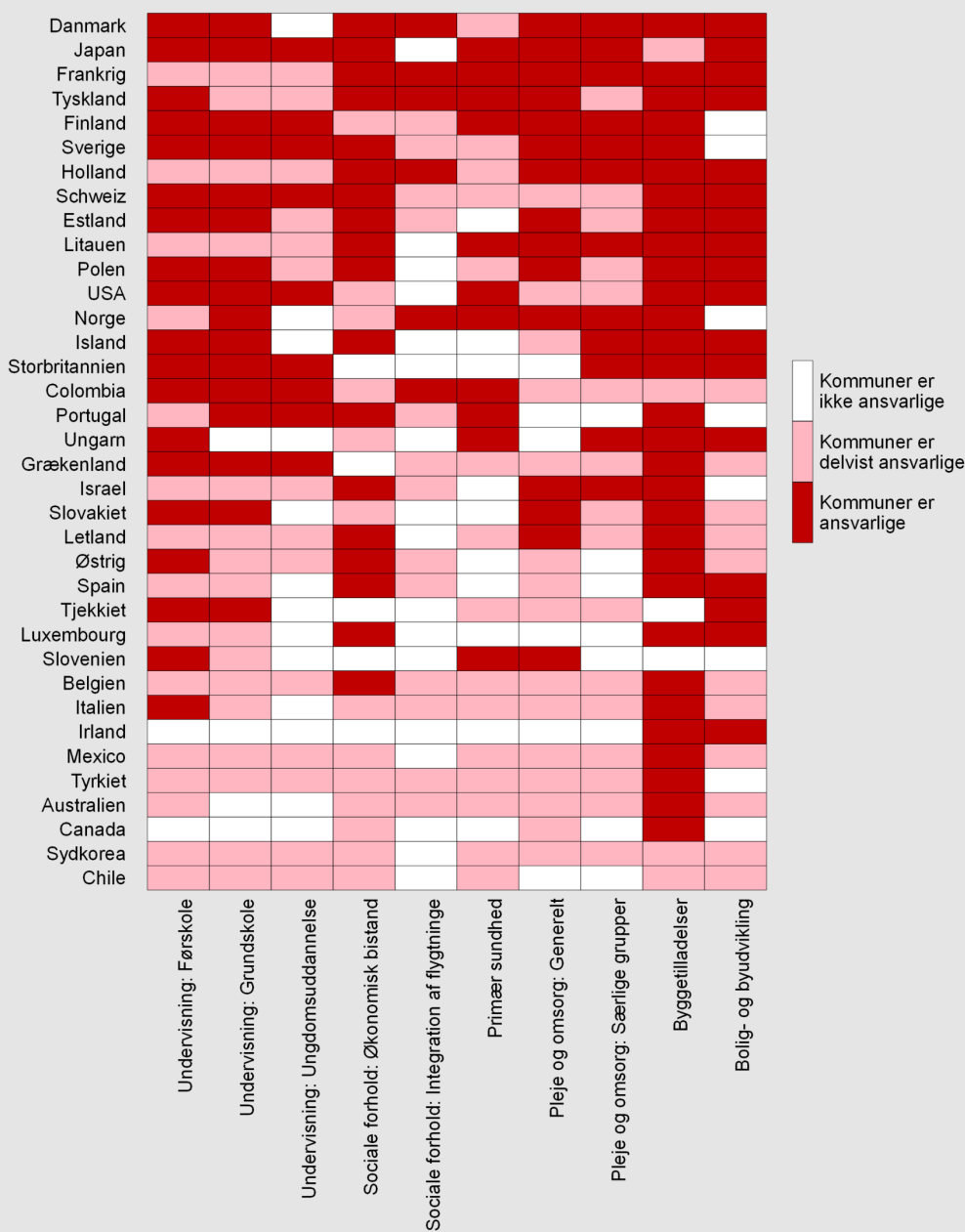
Anm.: Data mangler for følgende OECD-lande: New Zealand og Costa Rica.

Kilde: LAI-databasen

Som beskrevet dækker LAI flere forskellige dimensioner af decentralisering, og det kan være relevant at betragte nogle af disse særskilt. Et aspekt af decentralisering handler om, hvilken opgaveportefølje kommuner har. Kommuner defineres ofte som "general purpose"-enheder med ansvar for mange forskellige opgaver, men den konkrete sammensætning af disse opgaver og ikke mindst bredden af dem varierer markant mellem forskellige lande. Jo bredere kommunernes opgaveportefølje er, desto større er alt andet lige graden af decentralisering.

Figur 5.5 viser variationen i kommunernes opgaveportefølje på tværs af OECD-landene. Figuren viser, om kommunerne i de enkelte lande er ansvarlige for 10 udvalgte opgaver. Disse 10 opgaver dækker langt fra alle mulige ansvarsområder, som kommuner kan have, men omfatter opgaver, der er centrale på tværs af velfærdsstater og ofte hører under kommunalt ansvar. I figuren angiver mørkerøde markeringer opgaver, som kommunerne er fuldt ansvarlige for, lyserøde markeringer viser opgaver, hvor kommunerne har delvist ansvar, og hvide markeringer viser opgaver, som kommunerne ikke har ansvar for.

Figur 5.5 Udvalgte ansvarsområder for kommuner i 36 OECD-lande



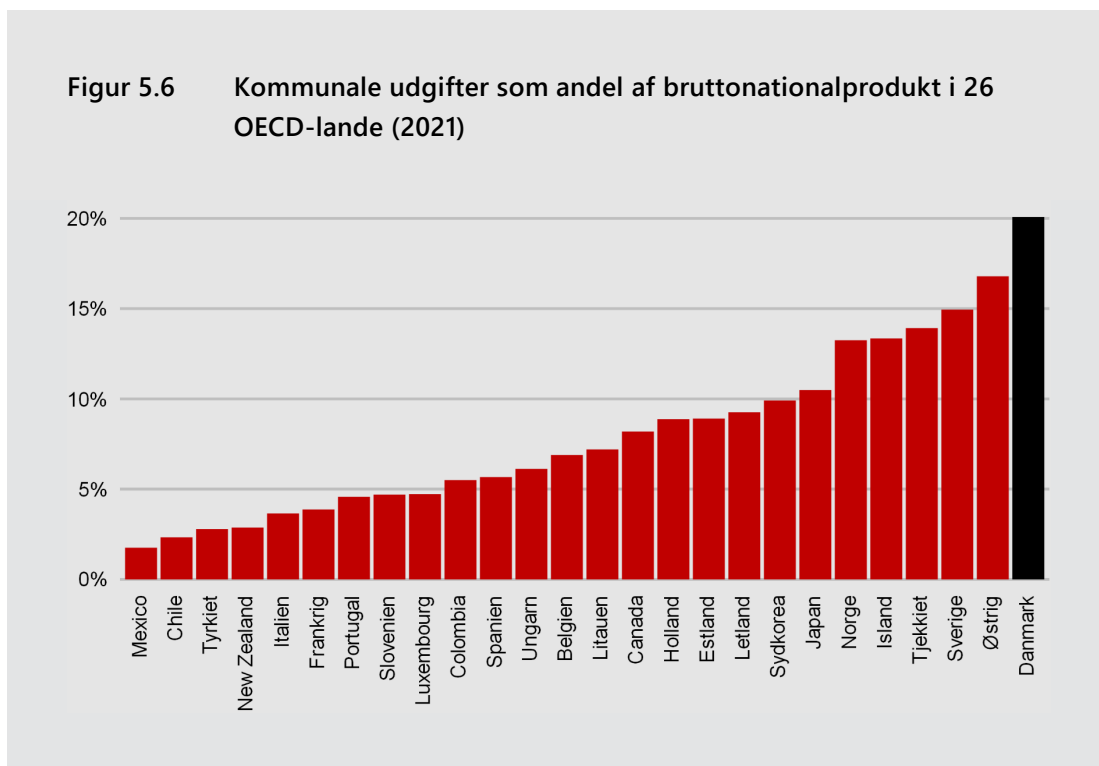
Anm.: Kommunernes ansvar for forskellige opgaver er vurderet af landeekspertes fra hvert OECD-land. Data mangler data for følgende OECD-lande: Costa Rica og New Zealand.

Kilde: LAI-databasen.

Figur 5.5 viser, ikke overraskende, at danske kommuner er ansvarlige for en lang række opgaver på tværs af mange forskellige områder. Det samme gør sig gældende for kommunerne i de andre nordiske lande, men der er dog variationer. Eksempelvis er svenske og finske kommuner ansvarlige for gymnasier, hvilket ikke er

tilfældet i hverken Danmark, Norge eller Island. Som nævnt dækker Figur 5.5 ikke alle de opgaver, som kommunerne kan have. Blandt andet har danske kommuner betydelige udgifter til overførsler, herunder førtidspension, seniorpension og kontanthjælp.

Et andet væsentligt aspekt af decentralisering er det økonomiske. En ofte anvendt økonomisk indikator er kommunernes udgifter som andel af BNP. Denne indikator bruges af organisationer som eksempelvis OECD, da den kan give et billede af, hvor stor en rolle kommunerne spiller i den samlede økonomi. Figur 5.6 viser, at Danmark i 2021 var det OECD-land, hvor kommunale udgifter udgjorde den største andel af BNP (godt 20 %). Tallene, som er opgjort på baggrund af kommunale regnskaber, understreger således kommunernes centrale rolle i den danske økonomi. Det er værd at bemærke, at tallene for Danmark ikke inkluderer udgifter til alderspensioner, selvom disse i det danske nationalregnskab klassificeres som kommunale udgifter. Selv uden denne betydelige udgiftspost er kommunernes økonomiske betydning i Danmark således markant og større end i noget andet OECD-land. Figuren viser også, at de nordiske lande igen befinder sig i toppen. Data for Finland mangler for 2021, men tal fra 2020 viser, at Finland placerer sig i toppen på et niveau, der omtrent svarer til Sveriges.

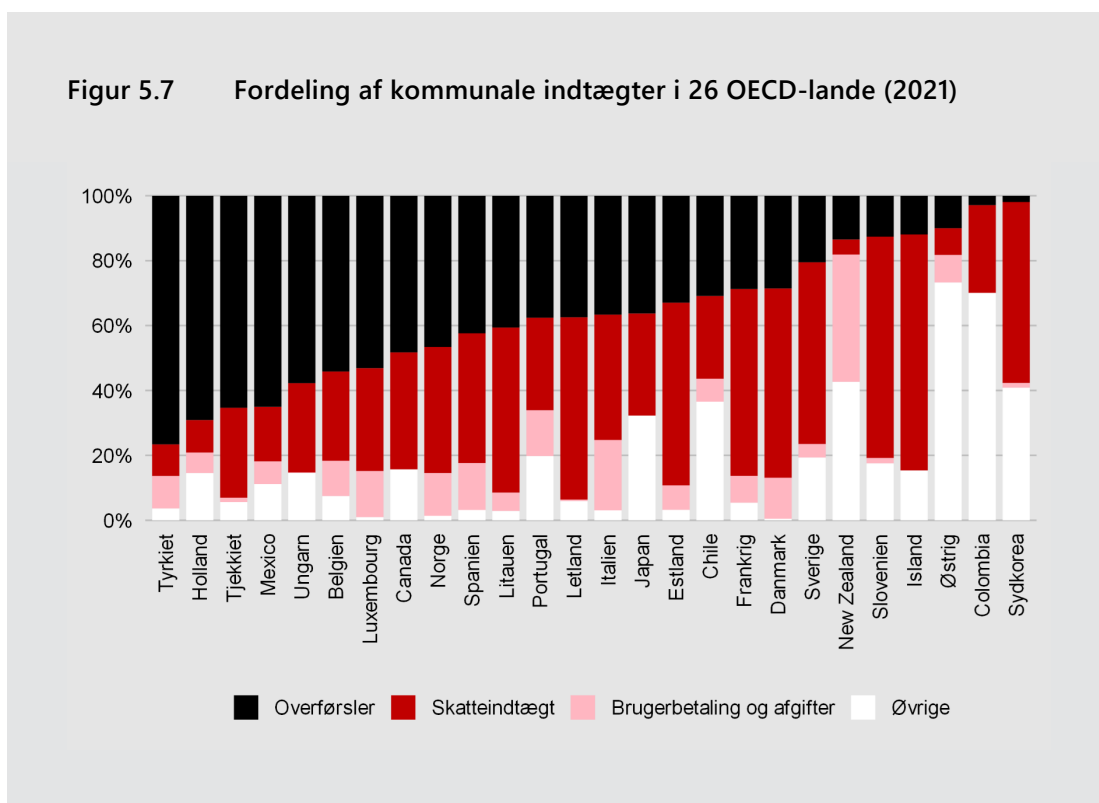


Anm.: Data mangler for følgende OECD-lande: Australien, Costa Rica, Finland, Grækenland, Irland, Israel, Polen, Schweiz, Slovakiet, Storbritannien, Tyskland og USA.

Kilde: OECD's MUNIFI-database (december 2024).

Ud over at undersøge kommunernes autonomi i forhold til udgifter, kan man også se på deres autonomi i forhold til indtægter. Traditionelt er det blevet betragtet som et tegn på større kommunal autonomi, desto større en andel kommunale skatteindtægter udgør af de samlede kommunale indtægter. Omvendt anses det som et udtryk for mindre autonomi, når statslige overførsler udgør en større andel af de kommunale indtægter (se bl.a. OECD, 2019, 2022). Som beskrevet i Kapitel 2, har den videnskabelige litteratur ofte fremhævet, at både udgifter og indtægter bør decentraliseres for at sikre fiskal ansvarlighed, og nogle studier tyder på, at autonomi i forhold til indtægter kan være særligt vigtig for eksempelvis økonomisk vækst. Vi vender tilbage til dette forhold i Kapitel 6.

Figur 5.7 viser fordelingen af indtægter i OECD-landene på tværs af fire kategorier: Overførsler, skat (indkomstskat, merværdiafgifter, ejendomsskat med flere), bruger-afgifter og gebyrer samt andre indtægter. Det ses, at overførsler samt skat i langt de fleste lande udgør langt størstedelen af de samlede indtægter. Det ses dog også, at forholdet mellem de to indtægtskilder varierer betydeligt. I nogle lande, for eksempel Tyrkiet, består de kommunale indtægter næsten udelukkende af overførsler. Omvendt udgør kommuneskatten i de nordiske lande, bortset fra Norge, størstedelen af de kommunernes indtægter. Også ud fra denne målestok synes den økonomiske autonomi i Norden således at være relativt stor.



Anm.: Data mangler for følgende OECD-lande: Australien, Costa Rica, Finland, Grækenland, Irland, Israel, Polen, Schweiz, Slovakiet, Storbritannien, Tyskland og USA.

Kilde: OECD's MUNIFI-database (december 2024).

Afslutningsvis bør det bemærkes, at økonomiske indikatorer vedrørende udgifter og indtægter kan give et indtryk af større kommunal autonomi, end der faktisk eksisterer (OECD, 2019: 40; Rodden, 2004). For eksempel kan kommuner afholde store udgifter uden nødvendigvis at have en høj grad af autonomi, hvis de er pålagt omfattende krav til, hvilke ydelser og servicier de skal levere. Ligeledes kan kommunerne være finansieret gennem egne skatteindtægter, men stadig mangle autonomi på indtægtssiden, hvis de ikke har frihed til selv at fastsætte skatten. Lande, der ifølge de økonomiske indikatorer har tilsvarende autonomi, kan dermed have ganske forskellige decentraliseringsmodeller. I de kommende afsnit, hvor Danmark sammenlignes med Sverige, vil vi undersøge konkrete eksempler på dette.

5.2 Styring og samarbejde i Danmark og Sverige

I dette afsnit sammenlignes den kommunale decentralisering i Danmark og Sverige med fokus på økonomisk styring og samarbejdet mellem kommuner og stat. Sammenligningen viser, at selvom de overordnede indikatorer for decentralisering fra det foregående afsnit peger på en høj grad af lighed mellem de to lande, er der væsentlige forskelle. I Sverige har kommunerne blandt andet større autonomi i forhold til at fastsætte skatte- og udgiftsniveauer, da der hverken er udgiftslofter eller økonomiske sanktioner forbundet med ændringer i skatten. Til gengæld fastsættes bloktilskud mere diskretionært, og øremærkede tilskud anvendes i betydelig grad, hvilket betyder, at det nationale politiske niveau også i Sverige har betydelig indflydelse på kommunernes økonomiske dispositioner. I Danmark udgør aftalesystemet en hjørnesteen i styringen af kommunernes økonomi og muliggør en institutionaliseret dialog mellem kommunerne og staten om budgetter, økonomiske prioriteringer og kommunalpolitiske dagsordener i øvrigt, mens der i Sverige ikke findes et tilsvarende institutionaliseret budgetsamarbejde.

Sammenligningen beror primært på skriftligt materiale fra den svenske regering, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) og diverse regeringsbestilte udredninger. Derudover er der i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport foretaget interview i Stockholm med repræsentanter for både SKR og det svenske finansministerium.

5.2.1 Finanspolitiske rammer

For at forstå, hvordan den økonomiske styring af de svenske kommuner adskiller sig fra styringen af de danske, er det nødvendigt først at klarlægge de finanspolitiske rammer.

I både Danmark og Sverige er der mål for den offentlige saldo. Begge lande er underlagt EU-krav om, at underskuddet på den faktiske saldo – forskellen mellem de faktiske indtægter og udgifter – kun må overstige 3 % af BNP i særlige tilfælde. Derudover har Sverige et mål om et gennemsnitligt overskud på en tredjedel procent af BNP over en konjunkturcyklus. Dette mål vurderes både bagud- og fremadrettet (Finansdepartementet, 2024: fodnote 1; SKR, 2024a: 6). Bagudrettet vurderes overholdelsen af målsætningen ved hjælp af et 8-årigt gennemsnit af den faktiske saldo, mens overholdelsen fremadrettet vurderes ved hjælp af den strukturelle saldo, som er et mål for saldoen "renset" for midlertidige påvirkninger fra konjunkturer. I skrivende stund planlægger et flertal i Riksdagen at ændre overskudsålet til et balancemål, således at den gennemsnitlige saldo over en konjunkturperiode blot skal undgå at være negativ (Kommittén om översyn [...] 2024). I Danmark foreskriver budgetloven, som er omtalt i Kapitel 3, at det strukturelle underskud hvert år ikke må overstige 1 % af BNP.

I både Danmark og Sverige er der desuden lovfastsatte udgiftslofter, men de adskiller sig væsentligt. I Danmark har der siden budgetlovens indførelse været udgiftslofter for staten, regionerne og kommunerne. For kommunerne omfatter loftet serviceudgifter, og det gælder samlet set for alle kommuner under ét. I Sverige findes der kun et udgiftsloft for statens udgifter, som kommunerne derfor ikke er direkte omfattet af. Dette giver de svenske kommuner relativt større frihed til at fastsætte niveauet og omfanget af offentlig service. Dog påvirkes de svenske kommuner indirekte af det statslige udgiftsloft, da overførsler fra staten, såsom bloktilskud, er omfattet af dette loft (Mau Pedersen, 2018: 31).

En tredje bestanddel af de finanspolitiske rammer i Sverige er et gældskriterium ("skuldankaret"). Dette kriterium fungerer som en rettesnor for den offentlige sektors konsoliderede bruttogæld, også kendt som ØMU-gælden, på mellemlang sigt. Gældskriteriet er fastsat til 35 % af BNP. I Danmark gælder Stabilitets- og Vækstpagtens krav om, at den offentlige bruttogæld ikke må overstige 60 % af BNP.

5.2.2 Institutionaliseret samarbejde mellem regering og kommuner

En væsentlig forskel mellem Danmark og Sverige er fraværet af et formaliseret budgetsamarbejde mellem den svenske regering og SKR. Dette står i kontrast til det danske aftalesystem, hvor KL og regeringen årligt forhandler blandt andet rammer for service- og anlægsudgifter samt målsætninger for kommunernes skatteudskrivning, jf. tidligere Kapitel 3.

Fraværet af et formaliseret budgetsamarbejde betyder dog ikke, at SKR ikke har møder med repræsentanter fra det nationale politiske niveau. Blandt andet deltager SKR løbende i drøftelser i komitéer, dialogfora og arbejdsgrupper med repræsentanter fra

regeringen, Riksdagen eller statslige myndigheder (Utredningen om statens [...], 2024). Derudover finder der også drøftelser sted i forbindelse med anvendelsen af det såkaldte finansieringsprincip, hvilket uddybes nedenfor i Afsnit 5.2.5.

Disse former for løbende kontakt mellem SKR og det nationale politiske niveau fokuserer typisk på et eller få specifikke politikområder og tager derfor ikke, som i det danske budgetsamarbejde, form af drøftelser på tværs af områder. Overordnede drøftelser er dog ikke helt fraværende i Sverige. To gange årligt afholdes der for eksempel møder i det svenske finansministerium mellem SKR's politiske ledelse og ministre fra regeringen. Hvert møde varer ca. 2 timer og omhandler den økonomiske situation samt andre relevante emner, såsom digitalisering eller øremærkede tilskud (ibid.: 279). Sammenlignet med de intensive drøftelser i forbindelse med de danske økonomiaftaler er disse møder mindre omfattende. SKR har udtrykt et ønske om at videreudvikle og formalisere møderne for at skabe en bedre fælles forståelse for forholdene i den kommunale sektor og identificere behov for indsatser (ibid.: 280).

Det er værd at bemærke, at selvom Sverige ikke har et institutionaliseret budgetsamarbejde som i Danmark, indgår SKR jævnligt aftaler med regeringen og statslige myndigheder. Disse aftaler vedrører dog typisk øremærkede tilskud til regionerne (ibid.: 287), hvorfor deres rolle i forhold til det statsligt-kommunale samarbejde kan synes begrænset. Aftalerne har imidlertid skabt debat om SKR's rolle, som også påvirker de svenske kommuner. En udredning om statsligt-kommunale samarbejde bestilt af den svenske regering problematiserede i 2024 brugen af aftaler. Udredningen påpegede bl.a., at aftaler med SKR juridisk set er vanskelige at kategorisere, fordi kommuner ikke er parter i aftalerne og derfor ikke formelt bundet af dem. Derudover fremhævedes det, at SKR i mange tilfælde har fået en myndighedslignende funktion, selvom organisationen som en privatretlig enhed ikke er underlagt de samme krav som myndigheder, for eksempel i Sverige heller ikke i forhold til offentlighedslovgivning (ibid.: 443).

5.2.3 Styring af kommunale udgifter og skat

Foruden tilstedeværelsen af et institutionaliseret budgetsamarbejde er en væsentlig forskel mellem Danmark og Sverige, at de kommunale udgifter og skatter styres mere direkte af staten i Danmark.

I Danmark er der som tidligere beskrevet sanktionsunderstøttet styring af både kommunale udgifter og skatter. For udgifter fastlægges der i forbindelse med de årlige økonomiaftaler et loft for de kommunale serviceudgifter og, i de seneste år, også et loft for de kommunale anlægsudgifter. Ved forhandlingen af loftet for serviceudgifter tages der udgangspunkt i et allerede lovbestemt loft for de kommunale serviceudgifter. I praksis bliver dette loft dog revideret, således at der "lægges

noget oveni", hvilket muliggøres af, at der under det statslige udgiftsloft er afsat en "reserve", som kan fordeles mellem kommuner, regioner og staten (Mau Pedersen, 2018: 25-26). Hvis kommunerne samlet set bryder loftet for serviceudgifter eller anlægsudgifter i deres budgetter, mister kommunerne en del af bloktilskuddet. Kommunerne kan også miste en del af bloktilskuddet, hvis de i regnskabet afholdte serviceudgifter samlet set overskrider de budgetterede serviceudgifter.

I Danmark er der ligeledes sanktioner knyttet til kommunale skatter. Hvis den samlede skatteudskrivning forhøjes, reduceres bloktilskuddet tilsvarende. Reduktionen svarer til provenuet fra de forhøjede skatter og fordeles således, at de kommuner, der har hævet skatten, i de første år efter stigningen bærer hovedparten af reduktionen af bloktilskudsindtægterne. I opgørelsen af den kommunale skat indgår kommunal indkomstskat, grundskyld og dækningsafgifter. Ud over sanktionerne indeholder dansk lovgivning, som nævnt i Afsnit 4.1, også positive incitamentter til at sænke skatten. Siden 2021 har alle kommuner med en udskrivningsprocent over 26,3 således modtaget et tilskud til at reducere udskrivningsprocenten til netop 26,3. Som Figur 4.1 viste, har dette resulteret i, at ingen danske kommuner nu har en udskrivningsprocent over 26,3.

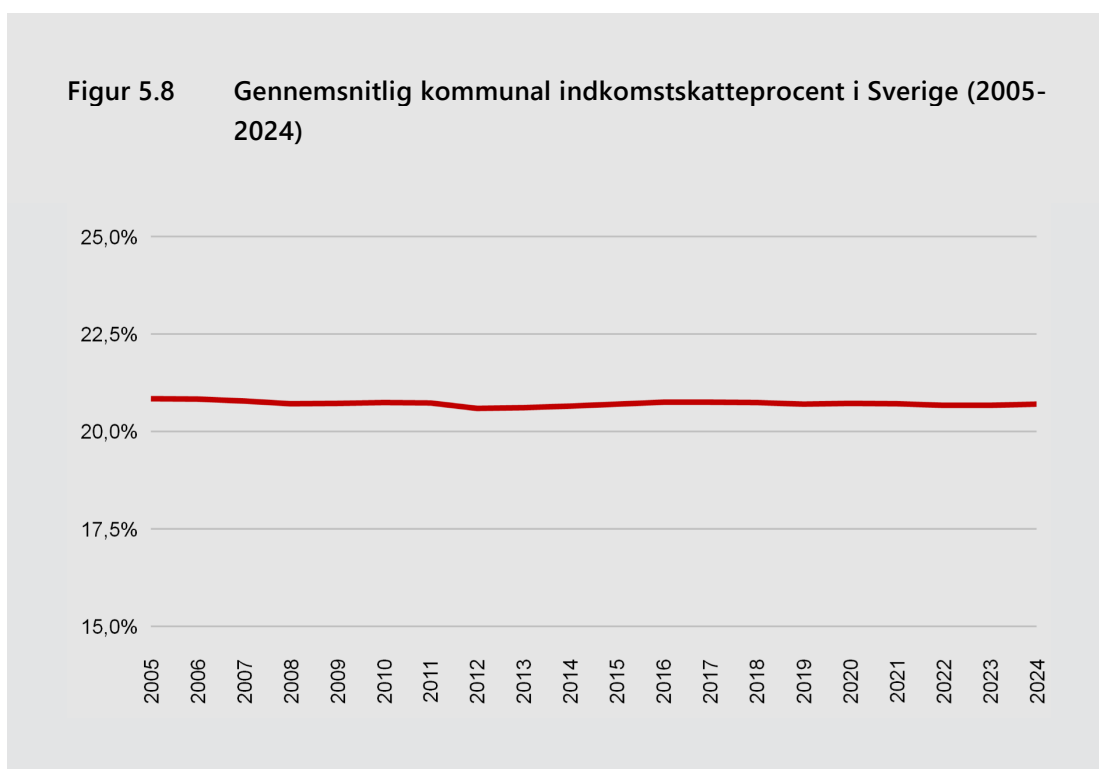
I forhold til fastsættelsen af udgifter og skat er de svenske kommuner friere stillet end de danske. I Sverige er der ingen nationale rammer for de kommunale udgifter eller skatter, og der er følgelig heller ingen sanktionsmekanismer. For nylig har der dog været overvejelser om tiltag, der potentielt vedrører autonomien i forhold til skat. Konkret fik en såkaldt udjævningskomite i 2023 som tillægsopgave at undersøge muligheden for statslige tiltag, der kan modvirke høje eller stigende skattesatser i kommuner og regioner. Komiteen konkluderede, at staten godt kan begrænse kommunernes beskatningsret gennem indførelse af eksempelvis et skatteloft. Komiteen fremhævede dog også, at sådanne foranstaltninger for at være forenelige med den svenske grundlov skal være midlertidige og kun bør besluttes under helt særlige omstændigheder, såsom finansielle kriser eller store ændringer i de systemer, der regulerer den kommunale økonomi (Utdjämningkommittén, 2024: 757-810).

I stedet for styring direkte målrettet de samlede kommunale udgifter og skatter er svenske kommuner underlagt krav til den lokale økonomiske forvaltning, hvoraf de vigtigste er det såkaldte balancekrav og princippet om "god økonomisk hushållning".

Det svenske balancekrav tilsiger, at budgettet i kommuner og regioner skal udarbejdes, så indtægterne hvert år overstiger udgifterne, og at det såkaldte balancekravsresultat for året skal være positivt (Regeringen, 2017: 21; SKR, 2024a: 8). Balancekravsresultatet opgøres ud fra et omkostningsprincip, hvilket indebærer, at afskrivninger indgår i omkostningsopgørelsen frem for de aktuelle investeringsudgifter (Mau Pedersen, 2018: 33). Hvis balancekravsresultatet er negativt for et enkelt år, skal der i den pågældende kommune opstilles en plan for, hvordan det negative

resultat kan genoprettes inden for de kommende tre budgetår (Regeringen, 2017: 21). Kommuner kan dog påberåbe sig særlige omstændigheder, som gør, at der ikke opstilles en plan for genopretning.

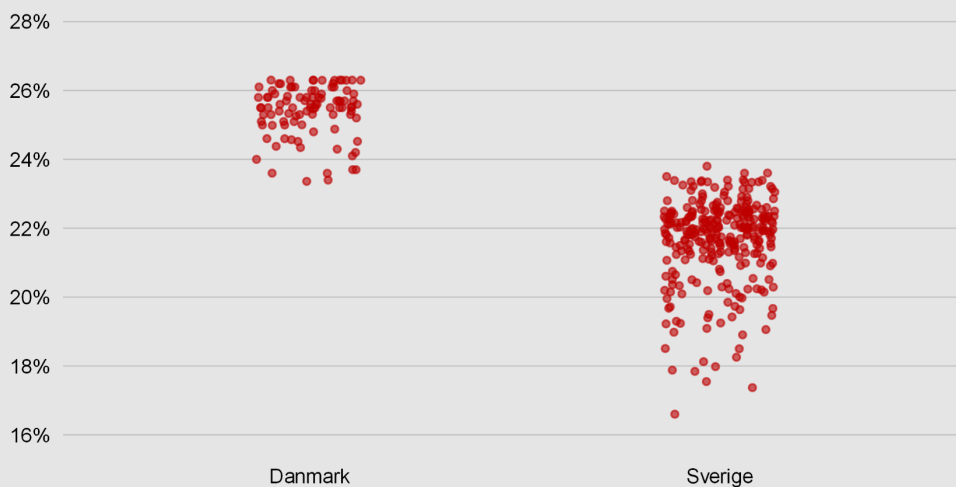
Kravet om "god økonomisk hushållning" er også centralt i den økonomiske styring af de svenske kommuner, men det er imidlertid ikke præcist reguleret ved lov, hvad opfyldelse af kravet indebærer. Kommunerne skal selv fastlægge retningslinjer herfor, og disse retningslinjer skal have et langsigtet, strategisk perspektiv og tydeliggøre kommunens fortolkning af "god økonomisk hushållning" baseret på de lokale forudsætninger (SKR, 2024b: 10). I praksis betyder kravet, at kommunerne bør fastsætte mål om overskud, hvilket gør balancekravet til et minimumskrav (Regeringen, 2017: 21). En typisk målsætning i de lokalt definerede retningslinjer er et overskud på 2 % af indtægterne fra skatter og bloktilskud (ibid.).



Kilde: Statistikmyndigheten SCB (2023).

Det er værd at bemærke, at selvom der i Sverige ikke findes nationale rammer for hverken skatter eller udgifter, har kommuneskatterne ikke været stigende over de seneste 20 år. Som vist i Figur 5.8 lå den gennemsnitlige kommunale indkomstskat i 2024 på 20,7 %, næsten uændret fra 20,8 % i 2004. I samme periode er den gennemsnitlige regionale indkomstskat, der primært bruges til at finansiere sundhedssektoren, steget med knap 1 procentpoint. Ligesom i Danmark har svenske kommuner både indkomst- og ejendomsskatter, men indkomstskatten udgør langt størstedelen af de kommunale skatteindtægter.

Figur 5.9 **Fordeling af kommunal indkomstskat i Danmark og Sverige (2024)**



Anm.: Hver prik angiver skatteprocenten i en enkelt kommune.

Kilde: Statistikmyndigheten SCB (2023) og Skatteministeriet (2024).

Det er også værd at bemærke, at de svenske kommuneskatter samlet set varierer mere end de danske. Figur 5.9 viser fordelingen af de forskellige kommuners indkomstskat i henholdsvis Danmark og Sverige. Som i Figur 4.1 ses det, at forskellen mellem den højeste og laveste udskrivningsprocent i Danmark er knap 3 procentpoint. I Sverige er forskellen på top og bund over dobbelt så stor.

5.2.4 Statslige tilskud

I både Danmark og Sverige modtager kommunerne et generelt tilskud i form af bloktilskud fra staten. I Danmark var bloktilskuddet i 2024 80 mia. danske kroner (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024c: 19), mens bloktilskuddet ("generella bidrag") i Sverige i 2023 var 114 mia. svenske kroner (Statskontoret, 2024).

En væsentlig forskel mellem de to lande er, hvordan bloktilskuddet reguleres i forhold til konjunkturændringer. I Danmark sker en sådan regulering i vidt omfang automatisk. Hovedreglen for fastlæggelsen af det samlede bloktilskud er således, at man tager udgangspunkt i det foregående års bloktilskud og regulerer dette i forhold til blandt andet den forventede pris- og lønudvikling samt i forhold til ændringer i en række konjunkturfølsomme kommunale udgifter (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2024c, 19). Disse udgifter omfatter eksempelvis kontanthjælp,

arbejdsløshedsdagpenge, førtidspension samt driftsudgifter til aktivering og fleksjob. I Sverige sker reguleringen i forhold til konjunkturforhold ikke automatisk. Bloktilskuddet (almäna bidrag) fungerer i stedet som et indirekte finanspolitisk styringsværktøj, hvor regeringen har mulighed for diskretionært at justere tilskuddet op eller ned afhængigt af den økonomiske konjunktursituation (Mau Pedersen, 2018: 35). SKR har udtrykt ønske om en såkaldt værdisikring, hvor bloktilskud automatisk justeres i forhold til pris- og lønudviklingen samt den demografiske udvikling (SKR, 2023).

Et andet relevant sammenligningspunkt vedrører compensation for udgiftsændringer, som følger af statslige tiltag. I Danmark gælder DUT-princippet, som er fastsat ved lov. Ifølge princippet skal kommunerne kompenseres for udgiftsændringer som følge af ændringer i den bindende statslige regulering og for ændringer i opgavefordelingen mellem staten og kommunerne. Denne compensation foretages ved at ændre bloktilskuddet, og denne ændring kan være negativ, hvis kommunerne for eksempel fratages opgaver. I Sverige findes et lignende princip kaldet finansieringsprincippet, som i modsætning til DUT-princippet ikke er fastsat ved lov. Finansieringsprincippet indebærer, at den kommunale sektor ikke bør pålægges nye udgifter uden samtidig at få mulighed for at finansiere disse på anden vis end gennem højere skatter (Utredningen om statens [...], 2024: 280). En central retningslinje for finansieringsprincippet er, at der skal afholdes drøftelser mellem det ansvarlige fagministerium og repræsentanter for kommunerne i forbindelse med vurderingen af de økonomiske konsekvenser af statslige tiltag (ibid., 281). Dette minder om de forhandlinger mellem KL og ministerier, som gennemføres som en del af DUT-systemet i Danmark. I det svenske budgetcirkulære for 2023 understreges det dog, at drøftelserne ikke udgør en forhandlingssituation – formålet er blot at indhente oplysninger for at give regeringen et godt beslutningsgrundlag. Der har i de senere år været diskussioner om, hvorvidt regeringen i tilstrækkelig grad overholder retningslinjerne for finansieringsprincippets anvendelse. I 2018 påpegede den svenske rigsrevision, at princippet i flere tilfælde ikke blev anvendt som tiltænkt, blandt andet var de forudgående drøftelser med SKR i flere tilfælde blevet udeladt (ibid.: 282).

Det bør endelig bemærkes, at det danske bloktilskud ikke kun består af elementer, der er lovregulerede, og ikke blot justeres automatisk fra år til år. Det såkaldte balancetilskud (udligningslovens § 14, stk. 3), som forhandles i forbindelse med økonomiaftalerne og i en årrække har været negativt, er trods dets egenskab af at være element i forhandlingerne i sidste ende finansministerens kompetence med tilslutning fra Folketingets finansudvalg.

Øremærkede tilskud

I Sverige har der i en årrække været et særligt fokus på de såkaldte "riktade bidrag". Disse er tilskud, der er øremærkede til bestemte formål, og som kommunerne

frivilligt kan vælge at ansøge om eller modtage (Statskontoret, 2024). "Riktade bidrag" hører således under kategorien specifikke tilskud, jf. begreberne fra Kapitel 3. Dog omfatter "riktade bidrag" ikke alle specifikke tilskud, da de ikke inkluderer "kostnads-ersättningar", hvilket nogenlunde svarer til det, vi i Danmark betegner som refusioner. Omfanget af "riktade bidrag" har været genstand for diskussion, da denne type tilskud ofte er forbundet med betydelige administrative omkostninger for kommunerne, som beskrevet nedenfor.

I 2023 modtog svenske kommuner 42 mia. svenske kroner i "riktade bidrag", fordelt på i alt 133 forskellige tilskud. Dette svarer til 26 % af de samlede statslige tilskud til de svenske kommuner (ibid.). I 1990'erne blev en række specifikke tilskud omlagt til bloktilskud, men især i de seneste 10 år er antallet og omfanget af "riktade bidrag" steget markant (Utjämningskommittén, 2024: 159).

Det er ikke helt ligetil at sammenligne de to lande på dette punkt, men det vurderes, at omfanget af specifikke tilskud eksklusive refusioner udgør en mindre andel af kommunernes indtægter i Danmark end i Sverige. I Sverige opgøres omfanget af specifikke tilskud årligt (Statskontoret, 2024), mens der ikke foretages en tilsvarende regelmæssig opgørelse i Danmark.¹⁴ Dog findes der mindst to kilder, der kan give en indikation af omfanget af specifikke tilskud eksklusive refusioner i Danmark.

For det første har Finansministeriet som led i opfølgningen på den politiske aftale "Opgør med puljetyranniet" fra 2018 foretaget en opgørelse over tilskudspuljer. Ifølge opgørelsen var der i 2022 i alt 37 tilskudspuljer på i alt 883 mio. kroner rettet mod kommunerne. Denne opgørelse dækker dog ikke alle former for specifikke tilskud eksklusive refusioner, hvorfor det faktiske omfang må antages at være højere (se diskussion i Bilag 2).

For det andet udarbejdede tænketanken Mandag Morgen i 2018 en bredere opgørelse over statslige puljer, der er tilgængelige for kommunerne. Ifølge denne opgørelse udgjorde disse puljer 12 mia. kroner i 2017 (Stræde m.fl., 2018). Dog inkluderer denne opgørelse en række store særtilskud, som ikke er specifikke, da de ikke er øremærkede til bestemte indsatser eller formål. Blandt andet indeholder opgørelsen generelle tilskud på cirka 7 mia. kroner under Økonomi- og Indenrigsministeriet, hvilket betyder, at det reelle omfang af specifikke tilskud eksklusive refusioner må antages at have været lavere end 12 mia. kroner i 2017 (se diskussion i Bilag 2).

Det er vigtigt at bemærke, at de samlede statslige tilskud til kommunerne i Danmark årligt overstiger 100 mia. kroner (Nørtoft og Mau Pedersen, 2022). På trods af

¹⁴ I Norge findes ligeledes en nylig opgørelse over specifikke tilskud (se Kommunal- og Distriktsdepartementet, 2024: 104). Opgørelsen indikerer, at de specifikke tilskud eksklusive refusioner også i Norge udgør en større andel af kommunernes samlede indtægter end i Danmark, men en mere detaljeret analyse af de norske data kræves for nærmere konklusioner om det relative omfang.

væsentlige forskelle mellem de nævnte opgørelser peger begge således klart på, at de specifikke tilskud eksklusive refusioner udgør en mindre andel af kommunale udgifter i Danmark end i Sverige.

I Sverige er den stigende brug af "riktada bidrag" blevet diskuteret og problematiseret. På den ene side giver disse øremærkede tilskud staten mulighed for at udtrykke politiske prioriteringer og udøve hurtig og fleksibel styring, for eksempel i forhold til uforudsete begivenheder (ibid.: 166). På den anden side kan tilskuddene underminere kommunernes mulighed for at prioritere lokalt, og hvis mange tilskud er øremærkede, kan det medføre, at kommunerne til tider står over for ukoordinerede styringssignaler (ibid.: 167). Derudover er det blevet påpeget, at de "riktade bidrag" ofte medfører betydelige administrative omkostninger i forbindelse med blandt andet ansøgning, gennemførelse af indsatser, rapportering og opfølgning. Endelig kan tilskuddene også vanskeliggøre planlægning, hvis eksempelvis tilskuddene annonceres i efteråret, hvor kommunernes budgetplanlægning for det kommende år allerede er fremskreden (ibid.: 169).

Også i Danmark har der været fokus på brugen af øremærkede tilskud, som medfører administrative omkostninger for kommunerne. Som nævnt blev der i 2018 indgået en politisk aftale om "opgør med puljetyranniet", som søgte at gøre ansøgningspuljerne færre og større, så der skulle bruges færre ressourcer på administration og bureaukrati. Finansministeriets opgørelse viste, at antallet af puljer, men også deres samlede størrelse, var faldet fra 2017 til 2022 (Finansministeriet, 2024).

5.2.5 Konjunkturskærmning

I både Danmark og Sverige er der et ønske om, at kommunerne ikke forstærker konjunkturudsving ved for eksempel at sætte skatten op i lavkonjunktur for at imødegå stigende udgifter eller faldende indtægter. Institutionerne, som skal skærme kommunerne mod konjunkturudsving, er dog ganske forskellige i de to lande. Hvor store disse konjunkturudsving faktisk bliver, afhænger selvfølgelig også af de nationale regerings makroøkonomiske politik i øvrigt, jf. deres primære ansvar for den finanspolitiske opgave.

Som nævnt i afsnit 5.2.4 sker den løbende justering af bloktilskuddet i forhold til konjunkturer mere automatisk i Danmark end i Sverige. I Danmark sikres konjunkturskærmning desuden gennem muligheden for statsgaranterede udskrivningsgrundlag. Denne ordning giver kommunerne mulighed for at få beregnet provenuet fra kommunens indkomstskatter baseret på et grundlag, som staten fastlægger ved at fremskrive kommunens tidligere skattegrundlag. Dette fastsatte grundlag anvendes til beregningen af provenuet, uanset om det faktiske provenu svarer til det beregnede (Mau Pedersen og Jensen, 2021: 35).

Sverige har ikke tilsvarende institutioner, men siden 2013 har svenske kommuner haft mulighed for at beskytte sig mod konjunkturudsving gennem såkaldte resultatudjævningsreserver. Sådanne arrangementer kendes også fra andre lande under betegnelsen "Rainy-Day-Funds" (ibid.: 9, 38). Ideen bag denne ordning er, at kommunerne skal have mulighed for at lægge en del af deres overskud til side i økonomisk gode perioder, som senere kan bruges i perioder med økonomisk nedgang. Konkret kan kommunerne anvende midler fra resultatudjævningsreserven til at dække underskud under økonomiske nedgangsperioder og dermed undgå at bryde balancekravet, som er omtalt i Afsnit 5.2.3. Det er frivilligt for kommunerne, om de vil oprette sådanne reserver. I 2024 havde 235 ud af Sveriges i alt 290 kommuner benyttet sig af denne mulighed. For at styrke anvendelsen af disse reserver kan svenske kommuner fra 2024 oprette såkaldte resultatreserver. Disse adskiller sig fra resultatudjævningsreserver ved at give kommunerne større fleksibilitet i anvendelsen af de midler, der er lagt til side.

6 Hvordan den decentrale model kan styrkes

Den danske model for decentralisering til kommuner er udviklet over en lang år-række. Nogle af de økonomiske og politisk-administrative begrundelser såvel som forbehold, som er behandlet i de foregående kapitler, har utvivlsomt spillet en vigtig rolle i denne udvikling, men også en række andre faktorer har haft betydning, jf. indledningen i Kapitel 3.

Andre forhold såsom opståede styringsbehov, den almindelige velstandsudvikling og ny teknologi kan også have skubbet til balancen mellem de kommunale, regionale og nationale ønsker til den offentlige sektors organisering og styring.

En sådan løbende udvikling og tilpasning af modellen vil med stor sandsynlighed fortsætte i årene fremover, men da begrundelserne for decentralisering til kommuner fortsat vurderes som gangbare, vil det være relevant i et fremtidsperspektiv at overveje, hvorledes netop decentraliseringsmodellen kan styrkes. Med styrkelse tænkes der her dels på mulighederne for fortsat og holdbar decentralisering til kommuner i den offentlige sektor, dels på yderligere indhøstelse af de potentialer for forbedring af velfærdssamfundets funktion, som modellen indeholder, jf. de foregående kapitler. Der kan også være fokus på at mindske eventuelle ulemper ved decentralisering.

Fremdragelsen af relevante forhold vil i det følgende ske ved en omtale af nogle opmærksomhedspunkter, som kan indgå i beslutningerne eller den politiske stillingtagen. Der er ikke tale om konkrete anbefalinger, da det ville forudsætte nærmere og dyberegående analyser, end der er mulighed for i denne rapport, men derimod om en påpejning af nogle muligheder og opmærksomhedspunkter.

Punkterne vil til dels være baseret på resultaterne fra de foregående kapitler, men dog også være tilføjet visse nye aspekter.

Opmærksomhedspunkterne er nævnt i stikordsform i Boks 6.1.

Makroøkonomisk koordinering

- Økonomaftaler: opmærksomhed om forhandlingsrum og dets realisering
- Økonomaftaler: opfølgning
- Konjunktur: afskærmning af kommunerne og ansvar for konjunkturpolitik
- Budgetloven: behov for evaluering i relation til decentraliseringsmodel
- Budgetloven: overvejelse af relevansen af eksisterende låneregulering

Decentralisering på både udgifts- og indtægtssiden

- Kommunale skatter: overvejelse af skatternes andel af indtægter
- Kommunale skatter: betydning af centrale reguleringer og sanktioner
- Kommunale skatter: skatternes synlighed
- Blok- og øremærkede tilskud: begrænsning af øremærkede tilskud og skabelse af overblik
- Blok- og øremærkede tilskud: princip om omlægning fra øremærkede til blok

Ligelige økonomiske vilkår og udligning

- Udligningens generelle betydning: opgørelse af systemets effektivitet
- Parametre i udligningen: aktualitet, transparens og objektive faktorer
- Parametre i udligningen: begrænsning af skønsmæssige tilskud

Decentralisering i hårde tider

- Udviklingen stiller krav til omstilling, og kommunerne står forrest i denne
- Lokalt råderum og vigtigheden af at arbejde med borgernes forventninger

6.1 Økonomiske forudsætninger for decentraliseringen

6.1.1 Makroøkonomisk koordinering

Koordinering eller samordning mellem det decentrale niveau og det centrale niveau omfatter både makroøkonomisk koordinering med vægt på finanspolitikken og de samlede økonomiske rammer samt andre forhold, der tidligere er omtalt som den vertikale politiske integration. Her fokuseres på den makroøkonomiske opgave, mens den vertikale koordinering diskuteres i Afsnit 6.2.

Som allerede beskrevet foregår den makroøkonomiske koordinering i høj grad via de årlige økonomiaftaler, men kraftigt understøttet af andre styringsmidler, som særligt omfatter budgetloven.

Økonomiaftalernes centrale position og forhandlingsrummet

Økonomiaftalerne er en særlig dansk tilgang til den økonomiske koordineringsopgave mellem det statslige og kommunale niveau. Selvom økonomiaftalerne har flere formål end økonomisk koordinering, kan de betragtes som et centralt element i løsningen af denne opgave. Forløbet ved økonomiaftalerne foregår, som tidligere beskrevet, i en forholdsvis fast og institutionaliseret form. De faste deltagere er finans- og indenrigsministrene fra regeringen samt KL på 98 medlemskommuners vegne.

Den institutionaliserede form har mange fordele i relation til forudsigelighed, mulighed for faglig forberedelse af forhandlingerne og en a priori-allokering af tid og ressourcer til forløbet. En del aspekter, som potentielt kunne vanskeliggøre og komplicere aftalerne, er samtidig på forhånd tilstræbt ryddet af vejen via regulering i kommunaløkonomisk lovgivning. Det drejer sig især om det såkaldte DUT-princip med bloktilskudskompensation for nye eller ændrede opgaver, budgetgarantien med kompensation for konjunkturbetingede udsving i udgifterne samt muligheden for valg mellem statsgaranti og selvbudgettering af skattegrundlagene.

Slutresultatets karakter af en aftale indikerer, at begge parter, regeringen og KL, har et forhandlingsrum at disponere i, altså "noget at forhandle om". Det gælder også, selvom stillingen med hensyn til disponering over de økonomiske midler hverken er eller kan være helt lige. Det skyldes blandt andet, at Folketinget i sidste ende skal godkende både de samlede budgetlofter og bloktilskud. Desuden besidder lovgivningsmagten, herunder særligt i kraft af finansloven, nogle muligheder for at ændre på kommunernes økonomiske vilkår efter forhandlingsforløbets afslutning. På KL's

side er forhandlingsmandatet tildelt af de 98 medlemskommuner, og forhandlingsresultatet bliver forelagt KL's bestyrelse ved forhandlingernes afslutning.

Hvis økonomiaftalernes betydning i den makroøkonomiske koordinering og i de økonomiske relationer mellem staten og kommunerne skal bevares og udbygges, er det under alle omstændigheder væsentligt, at der eksisterer et forhandlingsrum for begge parter. Dette forhandlingsrum er også i dag til stede i kraft af, at der under udgiftsloftet for staten er afsat et beløb, et såkaldt finanspolitisk råderum, som kommunerne og regionerne kan forhandle sig til en del af.

Det vurderes også som væsentligt for forhandlingernes betydning, at forhandlingsrummet så vidt muligt håndteres endeligt i det tidsrum, der er afsat til forhandlingsforløbet, og at efterfølgende korrektioner så vidt muligt undgås. I 2023 og 2024 blev der for eksempel tilført udvidede økonomiske muligheder for kommunerne få måneder efter forhandlingernes afslutning.

Ud over et forhandlingsrum kan der peges på det ret selvfølgerlige forhold, at det er væsentligt, at aftalens indhold er forståeligt for omverdenen og særsomt for kommunerne. En vis grad af kompleksitet er dog formentlig uundgåelig og har altid karakteriseret aftaleforhandlingerne.

Der kan også peges på det nyttige i en vis opfølgning på aftalepunkter fra tidligere aftaler, det vil sige, at der i det kommende års aftale gøres en form for (kort) status over, hvad der blev forhandlet på plads året før. Det gælder også, selvom det samtidig er vigtigt at bevare fleksibiliteten i økonomiaftale-instrumentet og en vis fortolkningsmulighed i aftaleteksten.

Kommunernes medansvar for stabiliseringspolitikken

Selvom afskærmningen af kommunerne for væsentlige konjunkturudsving ses som en værdi i det danske system, kan det være relevant at overveje, om denne afskærmning kan foregå på andre måder. I Sverige er det for eksempel i højere grad kommunerne selv, der via opsparing i "gode tider" kan sikre sig mulighed for at undgå reduktioner i kommunernes aktivitet i konjunkturmæssige nedgangstider. Redskabet er i Kapitel 5 omtalt som resultatudjævningsfonde.

Den svenske tilgang til konjunkturudsving kan muligvis give kommunerne et større medansvar for stabiliseringspolitikken, selvom den finanspolitiske opgave traditionelt opfattes som det centrale niveau primære ansvar. Der er dog flere aspekter vedrørende dækning, stillingen for økonomisk svagere kommuner og statens involvering, som skal belyses nærmere ved overvejelser om lignende ordninger i en dansk sammenhæng. Umiddelbart vurderes de danske ordninger som mere

dækkende med hensyn til konjunkturafskærmningen og derfor som et stærkere værn i forhold til konjunkturbevægelser end den svenske opsparingsmulighed.

Særligt om budgetloven

Budgetloven med tilknyttet sanktionsregime har vist sig effektiv i den økonomiske koordinering mellem staten og kommunerne. Det gælder særligt for serviceudgifterne, hvor udgiftsrammerne siden budgetlovens indførelse overholdes både i budgetterne set i forhold til økonomiaftalens rammer og i de kommunale regnskaber set i forhold til budgetterne.

Der kan dog samtidig være betænkeligheder i relation til budgetloven og dens implementering i de enkelte kommuner, når det drejer sig om den decentrale realisering af det, der er betegnet som den allokative efficiens. Dette aspekt blev i Kapitel 2 netop fremhævet som en økonomisk begrundelse for decentralisering. Set i dette lys kan en dybdegående evaluering af budgetloven i relation til begrundelserne for den decentrale model være ønskelig. Disse forhold er ikke belyst i den hidtidige erfaringsopsamling, jf. især Finansministeriet (2022), men kan være relevante ved en mulig fremtidssikring af budgetlovsstyringen (som også efterspurgt hos Tranæs (2024)).

Som anført i Afsnit 4.2 har budgetlovens effektivitet som udgiftsstyringsredskab i praksis gjort styring via den kommunale likviditet overflødig eller i det mindste meget upræcis og over årene ført til ophobning af likviditet i mange kommuner. Samtidig kan der rejses bekymring for, om budgetlovsstyringen, med stærkt fokus på det korte 1-årige sigte, hæmmer de mere langsigtede og investeringsprægede dispositioner i kommunerne (jf. bl.a. OECD, 2021a: 12 og 34).

Med baggrund i begge disse forhold bør det undersøges nærmere, om den nuværende låneregulering af kommunerne er blevet overflødig og derfor kan reduceres eller eventuelt helt afvikles. Likviditetsstyringen af udgifter er netop en af begrundelserne for de nuværende lånebegrænsninger. En anden begrundelse er ønsket om at imødegå mulig ikke-ansvarlig økonomisk adfærd i enkeltkommuner. Betydningen og eventuelt alternativ håndtering af dette sidstnævnte aspekt må derfor også indgå i overvejelser om lånebegrænsninger.

6.1.2 Decentralisering af udgifts- og indtægtsside

Egne skatteindtægter

Det vurderes, som påpeget tidligere i Afsnit 2.1.2 og 2.1.4, at det bedste udbytte af en decentralisering til kommuner opnås, når decentralisering sker på såvel udgifts-

som indtægtssiden. Herved opnås, at udgiftssiden ses i sammenhæng med indtægtssiden, i god overensstemmelse med princippet om, at ansvar og kompetence bør følges ad i kommunernes dispositioner.

Ofte vil det i første omgang være decentralisering på udgiftssiden, der er det bærende element i decentraliseringen, hvilket gælder i Danmark såvel som i de fleste andre lande. Dette resulterer isoleret set i, hvad der er benævnt "vertikal ubalance". Udfordringen er her at undgå, at decentraliseringen på indtægtssiden så at sige halter bagefter udgiftssidens decentralisering. Samtidig må det så vidt muligt undgås, at én gang gennemført decentralisering på indtægtssiden ikke udhules efterfølgende.

Et første opmærksomhedspunkt er her, at kommunernes egne indtægter, det vil sige indtægter fra skatter og brugerbetaling, udgør en væsentlig del af de samlede indtægter. Disse indtægter kan netop, især hvis der er kommunal beslutningskompetence vedrørende disse indtægters størrelse og udformning, repræsentere decentralisering på indtægtssiden. I Kapitel 5 så vi, at størstedelen af de danske kommuners indtægter kommer fra skatter, men at statslige tilskud også udgør en betragtelig del af de samlede indtægter.

Hvis decentraliseringen af indtægter skal styrkes yderligere, kan det overvejes, om den kommunale indkomstskat kan øges imod en tilsvarende reduktion af bloktilskuddet (og statsskatten). Det vil isoleret set øge decentraliseringen på indtægtssiden, men samtidig resultere i øgede krav til udligningen, jf. næste afsnit, hvis det ikke skal føre til større ubalancer mellem kommunerne (Finansieringsudvalget, 2014a). Dette er formentlig en alvorlig politisk udfordring ved et sådant tiltag.

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. Formålet hermed skal dels være at understrege kommunernes finansielle eget ansvar og dels at imødegå en risiko for udvikling frem mod en kommunal enhedsskat. Jævnfør diskussionen i kapitel 4 ses en kommune-individuel kompetence til at fastsætte skattesatser som et væsentligt element i en ansvarliggørende decentralisering.

De dilemmaer, der findes i denne problemstilling, er diskuteret i Afsnit 4.1, men konkret kan hensigtsmæssigheden i det skatteloft på 26,3 %, som i praksis er indført, revurderes. Desuden kan det overvejes, om den sanktionsbelagte udgave af et individuelt kommunalt skatteloft, som antagelig mere eller mindre opleves i dag i kommunerne, er hensigtsmæssig set i relation til at indhøste decentraliseringens økonomiske fordele.

En forsøgsmæssig lempelse af sanktionerne eller en eventuel ophævelse af disse vil formentlig give anledning til bekymring på det statslige niveau for skattestigninger i større omfang. Her kan dog peges på de svenske erfaringer med en fri skatteudskrivning, som synes pege i en anden retning, jf. Afsnit 5.2.

De svenske erfaringer med stor stabilitet i den gennemsnitlige kommuneskat over årene kan tænkes at have sammenhæng med en bevidsthed i kommuner og blandt borgere om den kommunale skats størrelse. I det lys kan det endelig overvejes, om der bør være mere tydelighed og synlighed i den danske kommuneskats administration i forhold til borgerne. Det gælder både i relation til indkomstskatten og i relation til den fremtidige grundskat, hvor det i dag sandsynligvis kan være uklart for borgeren, hvilke kommuner der faktisk modtager provenuet af grundskatten.

Bloktilskud og øremærkede tilskud

Selvom kommunens egne skatter er prototypen på decentralisering på indtægtssiden, kan generelle tilskud, herunder bloktilskud, også til en vis grad karakteriseres som decentralisering på indtægtssiden. Det skyldes, at kommunen alene har både dispositionsretten over og ansvaret for anvendelsen af disse tilskud.

I denne sammenhæng er der grund til at være meget opmærksom på, at decentraliseringen, jf. tidligere Afsnit 2.1.3, trækker i retning af så vidt muligt at begrænse anvendelsen af øremærkede tilskud, særligt de tilskud, som typisk tildeles efter ansøgning og udmåles efter kommunernes aktivitet. I det omfang sådanne øremærkede tilskud faktisk etableres og erstatter – eller finansieres af – bloktilskuddet, vil de øremærkede tilskud reelt være en begrænsning af decentraliseringen på indtægtssiden, idet de markerer en større eller mindre statslig involvering i de kommunale dispositioner.

På det punkt har den svenske model, jf. Afsnit 5.2 og Bilag 2., angiveligt større udfordringer end den danske model. Men en årlig rapport som den, der udgives i Sverige om netop disse tilskud, kan dog være værd at overveje her i landet til udbygning af vidensniveauet om omfanget af og begrundelserne for de øremærkede (og andre typer) kommunale tilskud. Det gælder også, selvom omfanget af de øremærkede tilskud (eksklusive refusioner) til danske kommuner er mere begrænset end i Sverige, og emnet formentlig ofte adresseres af KL i økonomiforhandlingerne eller tages op politisk. Det kan supplerende overvejes, at det fastslås som et princip, at øremærkede tilskud – i det omfang de alligevel optræder – snarest muligt omlægges til bloktilskud, hvilket der, så vidt vides, allerede er en form for praksis for.

Da øremærkede tilskud tillige ofte vil være noget mere administrativt krævende end de generelle tilskud, må det dog formodes, at der på centralt niveau er

opmærksomhed om eventuel særlig argumentation for at anvende sådanne tilskud som nævnt i Afsnit 2.1.3.

6.1.3 Ligelige økonomiske vilkår og udligning

Udligning mellem kommunerne omfatter dels de mellemkommunale udligningsordninger, der fordeler udligningstilskud til nogle kommuner, der primært betales af andre kommuner, dels tilskud, som ikke har noget modsvar, men som alligevel har en udligningsmæssig effekt. Det er med andre ord det samlede tilskuds- og udligningssystem, dog ofte blot forkortet "udligningssystemet", som er relevant til udjævning af de økonomiske vilkår mellem kommunerne.

Udligningens generelle betydning

Udligningens betydning for den decentrale model er allerede berørt i visse sammenhænge i Kapitel 2 og 4 i det foregående. Kort kan det slås fast, at ligelige økonomiske vilkår tilvejebragt via et veludbygget og effektivt udligningssystem er afgørende for at indhøste fordelene ved decentralisering. Det gælder på flere af de punkter, der er nævnt i Kapitel 2.

For det første vil manglende eller utilstrækkelig udligning føre til nationalt uacceptable forskelle i de økonomiske vilkår for kommunerne og dermed forhindre realiseringen af den universelle velfærdsmodel, som er forudsat gældende her i landet. Det vil være vurderingen og oplevelsen i kommunerne, men også på det centrale niveau med et hovedansvar for den offentlige sektors organisering og fordelingspolitikken.

For det andet kan decentralisering uden udligning blive en ustabil konstruktion i den forstand, at konjunkturudsving med forskelligt gennemslag i de enkelte kommuner vil ramme nogle kommuner hårdere end andre. Udligningssystemet medvirker således i konjunkturafskærmningen, fordi kommuner, der eventuelt rammes særskilt kraftigt af et konjunkturtilbageslag, i et vist omfang dækkes ind via dette systems udligningsmekanismer. Desuden ville manglende eller lav udligningsgrad kunne igangsætte såkaldte skatteflytninger, hvor flytninger mellem kommuner primært motiveres af forsøg på at bo i områder med mange velindtjenende og eventuelt socialt velstillede borgere.

For det tredje vil den sammenlignelighed, som er en forudsætning for kommunernes indbyrdes sammenligning og konkurrence om at være effektive og efficiente, ikke kunne gennemføres på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Det skyldes, at forskelle mellem kommuner uden udligning i høj grad vil være begrundet i de eksterne vilkår, som kommunerne ikke – eller kun i beskedent omfang – selv kan påvirke.

Derfor skal udligningen i den decentraliserede offentlige sektor være effektiv, således at ulighederne i eksterne vilkår rent faktisk udjævnes.

Parametre i indretningen af udligningen

Hvor intensiv udligningen skal være er især bestemt af det såkaldte udligningsniveau, der traditionelt ses i sammenhæng med et ønske om at bevare incitamenter til at udvikle kommunens økonomi uafhængig af udligningssystemet. Men derudover kan der peges på nogle forudsætninger, der, så vidt det er muligt, skal opfyldes eller i hvert fald prioriteres.

For det første skal udligningen som allerede nævnt være effektiv, hvilket i praksis vil indebære udjævning i det ønskede omfang. Kommunernes synspunkter og viden kan indsamles, men det vil være det nationale niveau og Folketinget, der fastlægger og bedømmer disse ønsker.

Som et element i effektiviteten skal udligningen for det andet være aktuel, det vil sige ajourført med kommunernes aktuelle opgaveportefølje og under hensyntagen til, hvordan denne har ændret eller udviklet sig (jf. senest Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024a).

For det tredje og i forlængelse heraf skal der så vidt muligt undgås fastfrysning af tilskud for at modvirke, at systemet kommer ud af trit med de aktuelle forhold.

For det fjerde skal systemet også i en decentraliseringssammenhæng så vidt muligt være transparent og baseret på objektive forhold. Med den betydelige opgave udligningen skal løse i kraft af det kommunale niveaus mangeartede opgaver og forskellige indtægtsforhold, er det dog næppe muligt at undgå en vis kompleksitetsgrad.

Det følger af hensynet til transparens og objektive faktorer, at anvendelsen af skønmæssige tilskud tilstræbes begrænset. Det skyldes dels, at centrale skøn ligesom øremærkede tilskud i et vist omfang forudsætter et centralt indblik i og en central overvågning af ansøgningskommunernes forhold, hvilket ikke stemmer godt overens med decentraliseringsmodellen. Dels skyldes det, at involvering i de enkelte kommuners forhold i tilskudsudmålingen i visse tilfælde kan give enkeltkommuner indtryk af, at de økonomiske vilkår til en vis grad kan forhandles frem for at være givne. Det er det, der i litteraturen er benævnt at bevæge sig fra "hard budget constraints" til såkaldte "soft budget constraints" (Rodden m.fl., 2003). Det kan i sidste instans ekstraordinært medføre, at staten overtager en form for finansielt ansvar for nødstedte kommuner, hvilket betegnes "bail-out". I dansk sammenhæng er fænomenet omtalt i forbindelse med situationer, hvor kommuner er kommet under såkaldt administration, se Mau Pedersen i Kim m.fl. (2013).

6.2 Afsluttende bemærkninger om træk i den fremtidige udvikling

6.2.1 Decentralisering i hårde tider

Som redegjort for i Kapitel 3 kan og bør der fremhæves mange positive økonomiske og politisk-demokratiske aspekter ved den danske decentraliseringsmodel. Sidstnævnte gælder både i forhold til det kommunalpolitiske demokrati og i forhold til det integrerede vertikale samspil mellem kommunerne og staten. Dertil kommer, at der løbende er opmærksomhed på vilkårene for lokalpolitikere (se fx Pedersen m.fl., 2021), på behovet for tilpasninger i kommunens måde at organisere det politiske arbejde på (se fx Københavns Kommune, 2024), og på den statslige styring af kommunerne (se fx Houlberg og Hvidman, 2024). Sådanne løbende diskussioner og tilpasninger er et demokratisk sundhedstegn.

I dette afsnit vil vi dog pege på et opmærksomhedspunkt, som dels har en mere tværgående karakter, dels aktualiseres af nogle generelle udviklingstræk nu og i årene fremover.

Danmark vil, som de fleste andre vestlige demokratier, opleve nogle markante demografiske forandringer i de kommende år. Det er forandringer, som allerede er i gang. I forhold til den decentrale model er det særligt relevant at fremhæve en demografisk udvikling, som betyder, at der kommer flere ældre borgere, samtidig med at gruppen af borgere i den arbejdsdygtige alder vil falde. Det vil give en øget efterspørgsel på en række af de ydelser, som kommunerne leverer, samtidig med at mange kommuner vil opleve udfordringer med at rekruttere og fastholde det personale, som er nødvendigt for at dække den øgede efterspørgsel. Dertil kommer, at udfordringerne med al sandsynlighed vil ramme kommunerne skævt, da arbejdskraft og andelen af ældre borgere er temmelig ulige fordelt på tværs af kommunerne. Derudover gør den fortsatte urbanisering, at mange kommuner oplever udfordringer med borgere, der fraflytter kommunen, mens andre kommuner kan have svært ved at tilpasse udbuddet til en relativt massiv tilflytning af nye borgere.

Samlet set må disse udviklingstræk forventes at forstærke de forskelle i kommunernes forudsætninger, som allerede eksisterer i dag, og det er en udvikling, som vil stille yderligere krav til den kommunale udligning (jf. Afsnit 6.1.3. ovenfor). Men uanset udligning vil det med en vis sandsynlighed være sådan, også set i lyset af de nationale og internationale udfordringer, som kræver øgede offentlige investeringer, at kommunerne i de kommende år vil stå over for hårde prioriteringer af knappe ressourcer. Det har de i et vist omfang prøvet før, ikke mindst i 1980'erne hvor kommunerne fik en central rolle i genopretningen af de offentlige finanser

(Blom-Hansen og Pallesen, 2001). Belønningen for dette medansvar for at genoprette de offentlige finanser var i 1980'erne en konsolidering af det kommunale selvstyre og øget autonomi på en række områder, blandt andet i form af omlægning til bloktilskud og øgede frihedsgrader i de årlige kommune/stat-aftaler (ibid.).

Efter finanskrisen havde kommunerne også store tilpasningsomkostninger fra 2011/2012. Nu bliver der formodentlig igen behov for, at kommunerne går forrest i en forventelig svær omstilling af den offentlige velfærd. En mulighed er at lade sig inspirere af den "kontrakt", der de facto blev indgået mellem det centrale niveau og kommunerne i 1980'erne, således at et større kommunalt ansvar for de kommende års omstillinger kan veksles til mere kommunal frihed og autonomi. Den aktuelle frisættelsesdagsorden kan fortolkes som et skridt i den retning, men meget afhænger af den konkrete udmøntning af frisættelsen, hvilket også dilemmaet med ældreloven viste (se Afsnit 4.4).

Dertil kommer, at der kan blive behov for at bruge et andet redskab fra 1980'ernes politiske værktøjskasse, nemlig en afstemning af borgernes forventninger til den offentlige velfærd. Borgernes forventninger er generelt stigende over tid, ikke mindst som funktion af, at borgerne og samfundet som helhed bliver rigere, men forventningerne er omvendt ikke uafhængige af politiske budskaber og signaler. Når opbremsningen og omstillingen i 1980'erne langt hen ad vejen lykkedes, var det ikke mindst fordi det skete på et bagtæppe af solid krisebevidsthed i befolkningen. Under den seneste valgkamp i forbindelse med Folketingsvalget i 2022 var der endnu ikke noget i de målinger, der blev foretaget på det tidspunkt, som indikerede, at befolkningen som sådan erkendte de udfordringer, som velfærdsstaten står over for.

Litteratur

Adam, C., Hurka, S., Knill, C., & Steinebach, Y. (2019). *Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap*. Cambridge: Cambridge University Press.

Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52(1), 93-108.

Akai, N., Sakata, M., & Tanata, R. (2007). *Fiscal Decentralization and Educational Performance*, Conference Paper No. C07-001. Berkeley: University of California.

Altinget (2023). *Professor og demokratiexpert: Borgerne får ikke reelt øget indflydelse af kommunale borgerforslag*, 17. maj 2023.

Andersen, S. C., Bækgaard, M., & Mortensen, P. B. (2023). *Den svære kunst at prøve sig forsigtigt frem*, Politiken, kronik, 16. marts 2023.

Arendt, H. (2018 [1958]). *The Human Condition*. The University of Chicago Press.

Arrow, K. (1986). Agency and the Market, i: Arrow, K.J. & Intriligator, M.D. (red.): *Handbook of Mathematical Economics*, vol 3., s. 1183-1195. Amsterdam: North-Holland.

Baskaran, T., & Feld, L.P. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is There a Relationship? *Public Finance Review*, 41(4), 421-445.

Baskaran, T., Feld, L.P., & Schnellenbach, J. (2016). Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis. *Economic Inquiry*, 54(3), 1445-1463.

Besley, T. & Case, A. (1995). Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *The American Economic Review*, 85(1), 25-45.

Blom-Hansen, J. (1999). Avoiding the 'joint-decision trap': Lessons from intergovernmental relations in Scandinavia. *European Journal of Political Research*, 35(1), 35-67.

Blom-Hansen, J. (1999). Policy-making in central-local government relations: balancing local autonomy, macroeconomic control, and sectoral policy goals. *Journal of Public Policy*, 19(3), 237-264.

- Blom-Hansen, J. (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik. Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, J. (2005). Renter illusion: Fact or fiction? *Urban Studies*, 42(1), 127-140.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritslew, S. (2014). Size, democracy and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science*, 58(4), p. 790-803.
- Blom-Hansen, J., Juul, T., Ibsen, M. & Mouritzen, P.E. (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent: Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Blom-Hansen, J. & Pallesen, T. (2001). The fiscal manipulation of a decentralized public sector: Macroeconomic policy in Denmark. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(4), 607-623.
- Boadway, R. & Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bogetoft, P., Læbo Matthiesen, L. & Wittrup, J. (2024). *The Impact of Local Government Services on House Prices*. Research Report. The Rockwool Foundation.
- Budget- og Regnskabsudvalget (1974). *Det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner*. Betænkning nr. 722, afgivet af det af indenrigsministeren d. 26. maj 1970 nedsatte udvalg.
- Bækgaard, M. (2023). Hvad borgerne ved (og ikke ved) om den kommunale indkomstskat, og hvordan det påvirker deres holdninger, i: Mortensen, P.B. & Serritslew, S. (red.) *I statskundskabens tjeneste. Festskrift til Jens Blom-Hansen*, s. 13-24. Aarhus: Politica.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2024). *Uddannelsesstatistik*, www.uddannelsesstatistik.dk.
- Charbonneau, P., & Anderson, C. D. (2021). Decentralization and Electoral Accountability. I: *Handbook on Decentralization, Devolution and the State* (pp. 213-235). Edward Elgar Publishing.
- Christensen, J.G., Jensen, J.A., Mortensen, P.B. & Pedersen, H.H. (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. København: Djøf Forlag.
- Christensen, J.G. (2022). Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an. *Politica*, 54(3), 223-233.

- Council of Europe (1985). *European Charter on Local Self-Government*, (ETS No. 122). Strasbourg: Council of Europe.
- Dahl, R.A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. & Tufte, E.R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Damm, A.P. & Schultz-Nielsen, M.L. (2008). Danish Neighbourhoods: Construction and Relevance for Measurement of Residential Segregation. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 146(3), 241-262.
- Danmarks Statistik (2018). Flere pendler længere til arbejde. *Nyt Fra Danmarks Statistik*, 16. maj 2018. Hentet fra: <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=27211>
- Danmarks Statistik (2021). *Kommuner og regioner står for trejerdedele af det offentlige forbrug*. Hentet fra: <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2021/2021-18-10-Kom-og-reg-andel-off-forbrug>
- De Økonomiske Råd (2019). *Dansk økonomi*, efterår 2019.
- De Økonomiske Råd (2020). *Dansk økonomi*, efterår 2020.
- Downs, W.M. (1999). Accountability payoffs in federal systems? Competing logics and evidence from Europe's newest federation. *Publius: The Journal of Federalism*, 29(1), 87-110.
- Dørken, R. & Panduro, B. (2011). *Den hemmelige skat. Skattefastsættelsen i kommunerne 2011*. Aarhus: KREVI.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge: Polity Press.
- Ezcurra, R., & Rodriguez-Pose, A. (2013). Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD. *Regional Studies*, 47(3), 388–401.
- Finansdepartementet (2024). *Metod för beräkning av strukturellt sparande i offentlig sektor*. Hentet fra: <https://www.regeringen.se/rapporter/2024/04/metod-for-berakning-av-strukturellt-sparande-i-offentlig-sektor-april-2024/>
- Finansieringsudvalget (2014a). *Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringsystem*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, februar 2014.

- Finansieringsudvalget (2014b). *Evaluering af lov om bloktilskudsnedsettelse ved kommunale skattestigninger*. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Finansieringsudvalget (2018). *Afrapportering fra Finansieringsudvalget*, februar 2018.
- Finansministeriet (2022). *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*. Hentet på: <https://fm.dk/udgivelser/2022/april/erfaringer-med-budgetlov-2014-2020/>
- Finansministeriet (2024). *Opfølgning på Aftale om et opgør med puljetyranniet (2018) for finansåret 2022*, [notat, 10 s., upubliceret].
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Spending versus Revenue Decentralization. *Economic Inquiry*, 51(4), 1915–1931.
- Harguindéguy, J.-B.P., Cole, A. & Pasquier, R. (2021). The variety of decentralization indexes: A review of the literature. *Regional and Federal Studies*, 31(2), 185–208.
- Hebert, J.L. (2011). Tocqueville's "Administrative Decentralization" and the Catholic Principle of Subsidiarity, *Catholic Social Science Review*, 16, 241-258.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hjelmar, U., Lindeberg, N.H., Foged, S.K., Nicolajsen, J.S., Schoop, S.R. & Bech, A. (2022). *Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler. Forsøg med frisættelse i syv kommuner på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Hjelmar, U. & Pedersen, L.B. (2024). *Fem spor i lokal frisættelse – 12 års danske erfaringer*, Notat. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Houlberg, K. (2000). Udgiftspolitisk isomorfisme - de danske kommuner i nøgletalenes vold? *Politica*, 32(3), 262-282.
- Houlberg, K. & Hvidman, U. (2024). *Kommunalpolitisk råderum under budgetloven. Essay til tema 4, Magtudredningen 2.0.*, tilgængelig på: <https://ps.au.dk/forskning/forskningsprojekter/magtudredningen2/publikationer/essays>
- Houlberg, K. & Ibsen, M. (2017). Kommunernes produktivitet: Hvilken betydning har kommunernes administrative organisering og de lokale økonomiske grundvilkår? *Politica*, 49(1), 68-87.

- Houlberg, K. & Ruge, M. (2024). *Stordriftsfordele og smådriftsulemper i den kommunale serviceproduktion*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- limi, Athushi (2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), 449-461.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006). *Kommunalreformen. Kort fortalt*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2018). Lov nr. 748 af 8/6-2018. *Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse, lov om kommunale og regionale valg og regionsloven (Bindende kommunale folkeafstemninger)*. Tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2018/748>
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024a). *Aftale om en sundhedsreform 2024*, Regeringen, Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det konservative Folkeparti, Radikale Venstre.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024b). *Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om kommunal indkomstskat og statens afregning af grundskyld og dækningsafgift til kommunerne og lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner* (Afskaffelse af selvbudgetteringsordningen, mulighed for at omgøre valg af statsgaranti for 2024 samt indførelse af ø-tilskud til Fanø Kommune), 6. nov. 2024. Hentet på: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/69322>
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024c). *Kommunal udligning og generelle tilskud*. Hentet fra: <https://www.ism.dk/indenrigs/kommunal-og-regionaloekonomi/tilskud-og-udligning/tilskud-og-udligning-for-kommunerne/tilskud-og-udligning-for-kommuner-i-2025>
- Indenrigsministeriet (1998). *Kommunale skatteklender*. Rapport fra arbejdsgruppe om vurdering af kommunale skatteklender, maj 1998.
- Indenrigsministeriet (2000). *Den kommunale sektor – Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, maj 2020.
- Jakobsen, M.L.F. & Mortensen, P.B. (2014). *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: DJØF Forlag.
- Kim, J., Lotz, J. & Mau Pedersen, N.J., eds. (2013). *Balance between decentralization and merit*. The Copenhagen Workshop 2011. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior.

- King, D. (2006). Allocation of Taxing Powers. *OECD Journal of Budgeting*, 6(3), 1-33.
- Kjær, Ulrik og Adam Gendzwitt (2021). Er den kommunale valgdeltagelse størst i de mindste kommuner? I: J. Elklit et al. (red.), *KV17. Analyser af kommunalvalget 2017*, kap. 4. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, U. & Larsen, E.G. (2021). Hvem er stemmesplitterne? I: J. Elklit et al. (red.), *KV17. Analyser af kommunalvalget 2017*, kap. 5. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjærgaard, M. (2016). *Politics and Intergovernmental Grants*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Kommittén om översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (2024). *Från överskottsmål till balansmål* (SOU 2024:76). Hentet fra: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/fran-overskottsmal-till-balansmal_hcb376/html/
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2024). Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/142e4c528d7446f1888a7ceda5707f18/rapporten-i-pdf-format.pdf>.
- KL (2024). *Velfærdssamfundet belyst. Et analytisk overblik over velfærdssamfundets udvikling og tilstand*, oktober 2024. København: KL.
- Knill, C., Steinbacher, C. & Steinebach, Y. (2021). Sustaining statehood: A comparative analysis of vertical policy-process integration in Denmark and Italy. *Public Administration*, 99(4), 758-774.
- KREVI (2010). *Brugernes og borgernes præferencer for kommunale serviceydelser*. Udarbejdet af J. Ladenburg, C. Dalsgaard m.fl. Aarhus: KREVI. - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.
- Kristensen, T.B. (2002). Kommunestrukturens konsekvenser - politik, økonomi eller politisk økonomi, i: Blom-Hansen, J. et al. (red.): *Kommunale patologier: traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*, s. 47-66. Århus: Systime.
- Kristensen, T.A., Mortensen, P.B., Green-Pedersen, C. & Seeberg, H.B. (2023). The policy agenda effects of problem indicators: A comparative study in seven countries. *Journal of Public Policy*, 43(2), 240-260.

- Københavns Kommune (2024). Orientering til økonomiudvalget: Plan for arbejdet med analysen af ressortopdelingen i Københavns Kommune. 28. 2. 2024, sagsnummer 2024 – 3121.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Bastianen, A. (2023). Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). *Regional & Federal Studies*, 1–23, <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2267990>.
- Larsen, M.V. & Hansen, K.M. (2021). Om den landspolitiske valgvind i 2017 – og hvorfor Dansk Folkeparti klarede sig dårligere end forventet, i: J. Elklit et al. (red.), KV17. Analyser af kommunalvalget 2017, kap. 7. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Larsen, T. & Mau Pedersen, N.J. (2022). *Den offentlige sektor* (10. udg.) København: DJØF Forlag.
- Lassen, D.D. & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-Scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238–258.
- León, S. & Jurado, I. (2021). Attributions of Responsibility in Multilevel States. I: I. Lago (ed.), *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*, s. 197–212. Edward Elgar Publishing.
- Lidström, A. & Sellers, J. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4), 609–632.
- Lindvall, J. (2017). *Reform Capacity*. Oxford: Oxford University Press.
- Lotz, J. (2007). Spillet om kommunernes økonomi. I: S. Lundtorp & H. Rasmussen (red.): *Rigtigt kommunalt – Ledelse i kommuner og amter fra reform til reform*, s. 34-71. Handelshøjskolens Forlag,
- Lønningsnævnets sekretariat (2020). *Lønningsnævnet – historik, retsgrundlag og virksomhed*. Tilgængelig på: <https://www.lnaevn.dk/>
- Mau Pedersen, N.J. (2007). *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Mau Pedersen, N.J. (2015). Municipal bailouts in Denmark – and how to avoid them, i: J. Kim & H. Blöchliger (red.) *Institutions of Intergovernmental Relations: Challenges ahead*, s. 227-237. Paris: OECD.

- Mau Pedersen, N.J. (2016). Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet. *Politik*, 19(2), 55-77.
- Mau Pedersen (2018). *Statens styring af kommuner. Sammenligning af alternative modeller for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen (2023a). Økonomiaftalen 2024: Skævt magtforhold eller en ny begyndelse? *Administrativ Debat*, (2), 25-28.
- Mau Pedersen (2023b). Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning? *Økonomi og Politik*, 96(1), 95-110.
- Mau Pedersen, N. J. (2024). Frikommune. I: *Den Store Danske*. Hentet fra: <https://lex.dk/frikommune>
- Mau Pedersen, N.J., Ejersbo, N., Houlberg, K. & Kolodzyejczyk, C. (2019). *Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet. Økonomiske og organisatoriske konsekvenser*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen, N.J. & M. Ruge, M. (2022). *Lejre Kommunes placering i udligningssystemet samt nøgletalsoverblik*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Mau Pedersen, N.J. & Jensen, J.K. (2021). *Kommunernes låntagning og KommuneKredits rolle i et internationalt komparativt perspektiv*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- McDonnell, J. (2020). Municipality Size, Political Efficacy and Political Participation: A Systematic Review. *Local Government Studies*, 46(3), 331–350.
- McLure, C.E. (1998). The Revenue Assignment Problem: Ends, Means, and Constraint. *Public Budgeting and Financial Management* 9(4), 652-683.
- Mill, J.S. (1991 [1861]). *On Liberty and Other Essays*. Oxford University Press.
- Mortensen, P.B., Loftis, M.W. & Seeberg, H.B. (2022). *Explaining Local Policy Agendas: Institutions, Problems, Elections and Actors*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Mouritzen, P.E. (1985-1986). De nøjsomme jyder og de krævende københavnere. *Økonomi og Politik*, 59(3), 194-211.

- Munch, J.R. (2002). Kommunal skat og service betydning for flyttemønstrene? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 141(1), 53-67.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Newton, K. (1982). Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government. *Political Studies*, 30(2), 190-206.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago IL: Aldine Atherton.
- Nørtoft, M.B. & Pedersen, N.J. (2022). Tilskud og udligning fylder mere i næsten alle kommuner i 2021 end i 2020. *DST-Analyse*, 2022:5, 1-12.
- Oates, W.E. (1969). The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*, 77(6), 957-971.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (1997). On the welfare gains from fiscal decentralization. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 15(2-3), 83-92.
- Oates, W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oates, W.E. (2004). An essay on fiscal federalism. I: *Environmental Policy and Fiscal Federalism. Selected Essays of Wallace E. Oates*, s. 384-414. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Oates, W.E. (1989). Searching for Leviathan: A reply and Some Further Reflections, *American Economic Review*, 79, 578-583.
- Oates, W.E. (2005). Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- OECD (2018). *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>
- OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers* (OECD Multilevel Governance Studies). Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.

- OECD (2020). Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy implications, OECD Regional Development Papers, No. 10 (by authors: D. Allain-Dupré, I. Chatry & A. Moisiso). OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0898887a-en>
- OECD (2021a). *OECD Economic Surveys: Denmark 2021*. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/86f7b2d9-en>
- OECD (2021b). *Fiscal Rules for subnational Governments: The Devil's in the Details*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 35 (by authors: C. Vammalle & I. Bambalaite). Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/531da6f9-en>
- OECD (2022). *Fiscal Federalism Network. Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>
- Olsen, A.L. (2017). Compared to What? How Social and Historical Reference Points Affect Citizens' Performance Evaluations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 562–580.
- Pallesen, T. (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, R.T. (2024). Et demokratisk perspektiv på kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. *Administrativ Debat*, (3), 8-10.
- Pedersen, R.T., Christensen, J. & Petersen, N.B.G. (2023). *Borgerdrevne folkeafstemninger. En analyse af erfaringer, konsekvenser og holdninger*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, R.T., Kjær, U., Christensen, J., Hjelm, U., Houlberg, K. & Petersen, N.B.G. (2022). *Lokaldemokratiet og borgerne. En analyse af borgernes syn på det kommunale demokrati 2001-2021*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, R.T., Petersen, N.B.G., Kristensen, I.V., Houlberg, K. & Pedersen, L.H. (2021). *Kommunalpolitisk barometer 2021*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Rambøll & BDO (2016). *Slutevaluering af frikommuneordningen*. Afgivet til KL og Social- og Indenrigsministeriet.

- Rambøll & Qvartz (2018). *Rapport: Kulegravninger af ældrepleje- og dagtilbudsområdet*. Afgivet til Digitaliseringsstyrelsen.
- Regeringen (2017). *Ramverket för finanspolitiken*. Skr. 2017/18:207. Stockholm: Finansdepartementet, hentet på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2018/04/skr.-201718207>
- Regeringen & KL (2024). *Aftale om kommunernes økonomi for 2025*. Maj 2024.
- Rincke, J. (2006). *Yardstick competition and public sector innovation*. University of Munich, International Institute of Public Finance.
- Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and Growth of Government. *International Organization*, 57(4), 695-729.
- Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481-500.
- Rodden, J., Eskeland, G.S. & Litvack, L., eds. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge MA: The MIT Press.
- Rodriguez-Pose, A. & Ezcurra, R. (2011). Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from OECD Countries. *Journal of Economic Geography*, 11(4), 619-643.
- Rodriguez-Pose, A. & Krøijer, A. (2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40(3), 387-417.
- Rose, L.E. (2014). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. I: H. Baldersheim & L.E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium* (s. 55-89). Oslo: Fagbokforlaget.
- Rostbøll, C. (2010). *Hannah Arendt*. København: DJØF Forlag.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Schakel, A.H. (2021). Exploring and explaining trends in decentralization. I: I. Lago (Ed.), *Handbook on Decentralization, Devolution and the State* (s. 27-51). Edward Elgar Publishing.
- Skatteministeriet (2023). *Ejendomsskatteoven, LOV nr. 678 af 03/06/2023*, ses på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/678>

- Skatteministeriet (2024). *Oversigt over kommuneskatter*. Hentet december 2024: <https://skm.dk/tal-og-metode/satser/oversigt-over-kommuneskatter>
- SKR (2023). *Nytt år men kraven består*. Hentet fra Ekonomibloggen, Sveriges Kommuner och Regioner, skribent A. Wallenskog: <https://skr.se/skr/tjanster/bloggar-franskr/ekonomibloggen/artiklar/nyttarmenkravenbestar.68564.html>
- SKR (2024a). *En stabil välfärd i vardag och kris*. Hentet fra Sveriges Kommuner och Regioner: <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/enstabil-valfardivardagochkris.82643.html>
- SKR (2024b). *God ekonomisk hushållning*. Hentet fra Sveriges Kommuner och Regioner: <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/godekonomiskhushallning.1715.html>
- Skytte, R. & Frank, E. (2015). *Hvem skal vi sammenligne os med?* København: Forlaget Politiske Studier.
- Social- og Indenrigsministeriet (2020). *Lovforslag L 196. Reform af udligningssystemet*, fremsat den 26. maj 2020 af social- og indenrigsministeren. Ses på: https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/l196/som_fremsat.htm
- Statskontoret (2024). *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023 – Antal, omfattning och innehåll*. Hentet fra: <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2024/statens-styrning-med-statsbidrag-till-kommuner-och-regioner-2023--antal-omfattning-och-innehall/>
- Strukturkommissionen (2004). *Betænkning nr. 1434*. Hovedbetænkning og baggrundskapitler, ses på: <https://www.ism.dk/indenrigs/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/kommunalreformen-i-2007/strukturkommissionen-2002-2004>
- Stræde, J.C., Reiermann, J. & Andersen, T.K. (2018). Stor kortlægning: Statslige puljer for milliarder af kroner. *Mandag Morgen*, d. 4. april 2018.
- Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tocqueville, A. de (2013 [1835]). *Demokrati i Amerika*. København: Informations Forlag.

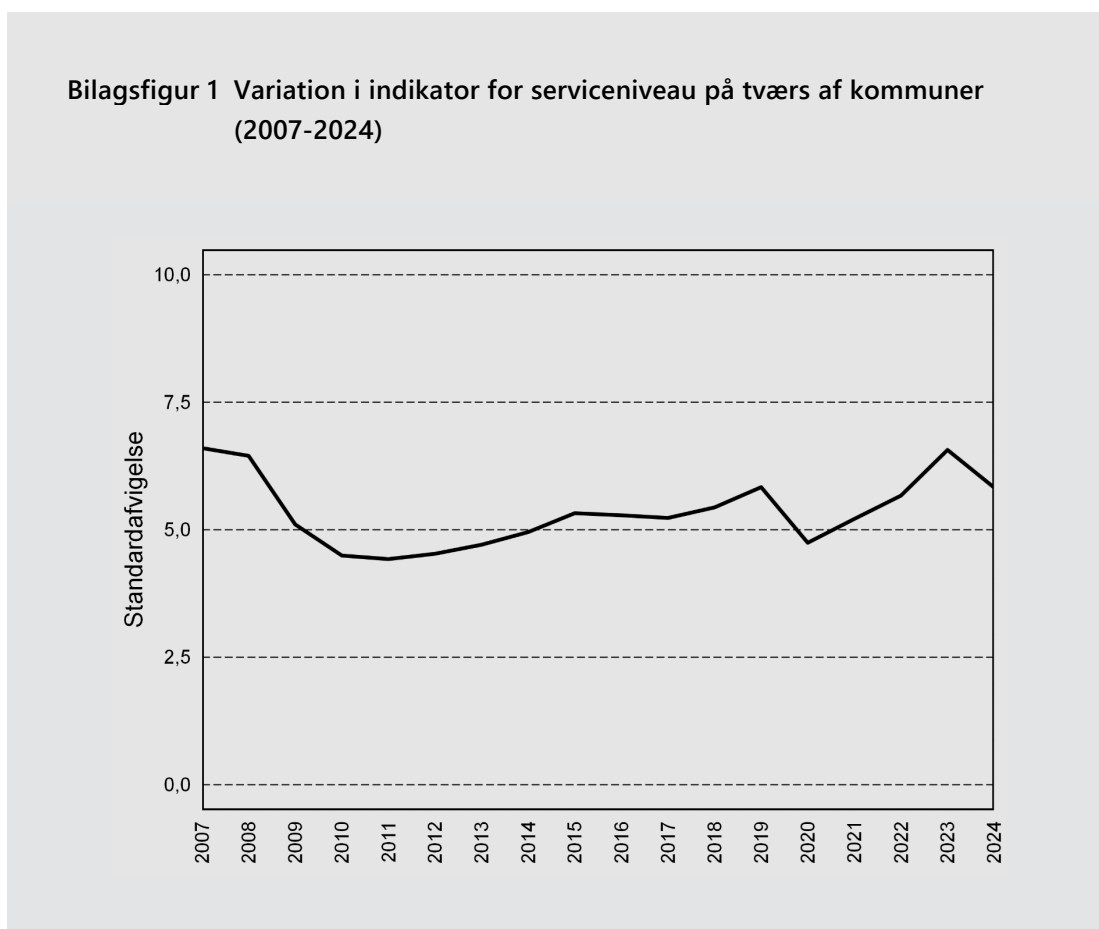
- Tranæs, T. (2024). Manglende samordning mellem budgetloven og det kommunale selvstyre. Det specialiserede sociale område som case, *Administrativ Debat*, (1), 20-24.
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Utjämningskommittén (2024). *Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn – del 1* (SOU 2024:50). Hentet fra: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/07/sou-202450/>
- Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn (2024). Staten och kommunsektorn: Samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43). Hentet fra: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/06/sou-202443/>
- Vurderingsstyrelsen (2023). *Grundskylden flytter ind på forskudsopgørelsen*. Nyhed, 13. nov. 2023, <https://vurdst.dk/nyheder/grundskylden-flytter-ind-paa-forskudsopgoerelsen>
- Wallis, J.J. & Oates, W.E. (1988). Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government, i. H.S. Rosen (ed.): *Fiscal Federalism. Quantitative Studies*, 5-34. Chicago: Chicago University Press.
- Winthrop, D. (1976). Tocqueville on Federalism, *Publius, The Journal of Federalism*, 6(3), 93-115.
- Xie, D., Zou, H. & Davoodi, H. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2), 228–239.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). *Lovforslag L6 af 3/10-2012 om ophævelse af lov om fremme af frit valg for borgerne ved levering af serviceydelser i kommuner*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). *Evaluering af kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017). *Lovforslag af 8/11-2017 om ændring af lov om kommunernes styrelse. Afskaffelse af halvårsregnskaber*.

Bilag 1 Beregning af serviceniveau-indikator

Til beregning af en indikator for kommunernes serviceniveau anvendes metoden fra Mau Pedersen og Ruge (2022). Konkret beregnes indikatoren som forholdet mellem en kommunes realiserede nettodriftsudgifter og dens udgiftsbehov som defineret i udligningssystemet. Dette forhold er derefter indekseret i forhold til det givne års landsgennemsnit, således at kommuner med en værdi under 100 har et serviceniveau under gennemsnittet, mens kommuner med værdier over 100 har et serviceniveau over gennemsnittet.

Med denne synsvinkel på serviceniveau, hvor de samlede nettodriftsudgifter indgår, er det klart, at begrebet må forstås meget forskelligt på de forskellige områder – serviceområder og overførsler. Der bemærkes, at der ikke har kunnet korrigeres for eventuelle forskelle i kommunernes effektivitet og i ydelsernes kvalitet.

Bilagsfigur 1 nedenfor viser, hvordan variationen mellem kommunerne har udviklet sig i perioden fra 2007 til 2024. Det fremgår, at variationen har været nogenlunde stabil i hele perioden.



Kilde: Egne beregninger baseret på Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal (www.noegletal.dk).

Bilag 2 Øremærkede tilskud i Danmark

I Danmark udgives der ikke årligt en opgørelse af specifikke tilskud, som der gør i Sverige. Der er dog mindst to kilder, der kan give en indikation af omfanget af specifikke tilskud eksklusive refusioner i Danmark.

Finansministeriets puljeregnskab

For det første har Finansministeriet (2024) som opfølgning på den politiske aftale "Opgør med puljetyranniet" udarbejdet en oversigt over ansøgningspuljer målrettet kommuner og regioner i perioden 2017-2022. Nedenfor vises de tilskud fra Finansministeriets oversigt, som var målrettet kommuner. I alt drejer det sig om 37 puljer med en samlet bevilling på 883 mio. kroner.

Bilagstabel 1 Oversigt over tilskudspuljer til kommuner på udvalgte områder 2022

| Pulje | Puljestørrelse (mio. kr.) | Pulje målrettet mod |
|---|---------------------------|-------------------------------------|
| § 20.21.06.10. Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner | 348,5 | Kommuner |
| § 15.26.34.10. Ansøgningspulje til kommuner til udbredelse af familiehuse i hele landet | 126,0 | Kommuner |
| § 16.53.10.50. Pulje til styrkelse af den kommunale alkoholbehandling af dobbeltbelastede | 53,6 | Kommuner |
| § 17.59.19.10. Pulje til sygefravær på offentlige arbejdspladser | 28,6 | Kommuner, regioner og andre aktører |
| § 17.46.47.10. Pulje til styrket fokus på jobformidling i kommuner og a-kasser | 28,4 | Kommuner og andre aktører |
| § 15.75.77.10. Ansøgningspulje vedrørende partnerskab om udsatte grønlandere og bedre misbrugsbehandlingsmetoder | 25,5 | Kommuner og andre aktører |
| § 16.53.19.10. Pulje til mere fremskudt regional funktion i børne- og ungdomspsykiatrien | 22,2 | Kommuner og regioner |
| § 15.86.10.10. Pulje til demensvenlige tiltag, herunder boformer | 15,9 | Kommuner, regioner og andre aktører |
| § 17.46.43.30. Pulje til særlig indsats til ledige over 50 år | 15,0 | Kommuner og andre aktører |
| § 15.26.35.10. Ansøgningspulje til kommuner vedrørende ekstra hjælp til kommuner med mange børnesager | 14,3 | Kommuner |
| § 15.85.38.10. Pulje til forsøg med selvvisitation i ældreplejen | 14,0 | Kommuner og andre aktører |
| § 15.26.21.23. Ansøgningspulje til modning af en indsats for inklusion af børn og unge med handicap i fritidsfællesskaber | 13,0 | Kommuner |
| § 15.64.20.10. Pulje til bedre retssikkerhed og tillid på handicapområdet | 12,6 | Kommuner |

| Pulje | Puljestørrelse (mio. kr.) | Pulje målrettet mod |
|--|---------------------------|-------------------------------------|
| § 16.53.46.10. Styrket selvmordsforebyggelse | 11,6 | Kommuner, regioner og andre aktører |
| § 15.64.17.10. Ansøgningspulje vedrørende bedre overgang til voksenlivet for unge med handicap | 10,7 | Kommuner |
| § 15.26.21.23. Ansøgningspulje til modning af en model for tidlig opsporing og handleveje til skolebørn | 10,5 | Kommuner |
| § 15.75.06.25. Ansøgningspulje til afprøvning af Act-Belong-Commit-gruppeforløb – sammen om at styrke mental sundhed | 10,5 | Kommuner |
| § 15.64.16.10. Ansøgningspulje vedrørende mestringsindsats til søskende til børn med handicap | 10,2 | Kommuner |
| § 15.26.21.23. Ansøgningspulje til modning af skoleindsats mod eksklusion af udsatte børn med udadreagerende adfærd | 10,0 | Kommuner |
| § 15.75.06.25. Ansøgningspulje til modning af intensive forløb til unge med komplekse problemer og udadreagerende adfærd | 10,0 | Kommuner |
| § 15.75.06.25. Ansøgningspulje til modning af en model til styrkelse af den kommunale indsats til voldsudsatte | 10,0 | Kommuner |
| § 17.46.30.40. Pulje til indsats for ordblinde og læse- og skrivetsvage | 10,0 | Kommuner og andre aktører |
| § 15.75.28.50. Ansøgningspulje til forsøg med borgerstyrede budgetter | 9,7 | Kommuner |
| § 15.85.35.10. Pulje til nedbringelse af sygefravær i ældreplejen | 9,5 | Kommuner og andre aktører |
| § 16.21.82.10. Etablering af ungdomsmotagelser | 8,2 | Kommuner |
| § 17.46.47.20. Pulje til jobrettede aktiviteter for kommende dimitterende | 7,8 | Kommuner og andre aktører |
| § 20.38.14.10. Understøttelse af 10. klasse på EUD | 6,2 | Kommuner |
| § 20.38.14.10. Præmieordning til understøttelse af 10. klasse på EUD | 6,0 | Kommuner |
| § 17.46.14.10. Indsats ved større afskedigelser | 5,9 | Kommuner |
| § 20.38.11.85. Udvidelse af forsøg med EUD i 8. og 9. klasse i kommunerne | 3,5 | Kommuner |
| § 17.41.12.20. Den centrale pulje til en særlig beskæftigelsesindsats | 3,3 | Kommuner og andre aktører |
| § 20.89.01.29. Pulje til uddannelse af læsevejledere og ordblindelærere 2022 | 3,0 | Kommuner |
| § 14.62.07.10. Efteruddannelse | 2,4 | Kommuner |
| § 20.38.11.85. Understøttelse af folkeskolelærere og vejledere i praktik på erhvervsskolerne | 2,0 | Kommuner |
| § 15.71.03.20. Ansøgningspulje til etablering af nye frivilligcentre | 1,9 | Kommuner og andre aktører |
| § 20.89.01.29. Afprøvning af metoder og materialer til undervisning af elever med lettere afkodnings- og stavevanskeligheder | 1,5 | Kommuner |
| § 15.26.15.60. Efteruddannelse på og evaluering af ny institutions-type | 1,0 | Kommuner |
| Total | 883,0 | |

Kilde: Finansministeriet (2024) samt egen klassificering af puljernes målgruppe.

Totalen på 883 mio. kroner er dog ikke direkte sammenlignelig med omfanget af "riktade bidrag" i Sverige. En udfordring er, at den danske oversigt er begrænset til følgende seks områder: sundhed, ældre, dagtilbud, socialforhold, undervisning og beskæftigelse. Der findes dog også specifikke tilskudspuljer på andre områder i Danmark, for eksempel midler til fornyelse af bymidter og landsbyer. Det er imidlertid værd at bemærke, at de svenske "riktade bidrag", hvis opgørelsen begrænses til det, der nogenlunde svarer til disse seks områder ("hälsovård, sjukvård och social omsorg", "ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning", "migration", "jämsällhdhet och nyanlända indvandrares etablering", "utbildning och universitetsforskning" og "arbetsmarknad och arbetsliv"), er på i alt 38 mia. svenske kroner i 2024 (se Statskontoret, 2024: 38) og dermed stadig markant større end de danske.

Der er to andre forhold, som vanskeliggør en direkte sammenligning af de danske og de svenske tal. For det første omfatter specifikke tilskud eksklusive refusioner ikke kun midler, der tildeles via puljer. Et eksempel herpå er tilskud til nedsættelse af takster for godstransport og tilskud til nedsættelse af takster for passagerer mv. For det andet er fokus i den svenske opgørelse på udbetalte midler, mens den danske opgørelse fokuserer på puljernes samlede størrelse. Den forskel er relevant, da andre aktører end kommuner kan ansøge nogle tilskudspuljer.

Mandag Morgens oversigt over statslige puljer

En anden kilde, som kan give en indikation af omfanget af specifikke tilskud eksklusive refusioner, er en kortlægning af statslige puljer foretaget af mediet Mandag Morgen (Stræde m.fl., 2018). Kortlægningen omfatter flere områder end Finansministeriets opgørelse og er ikke begrænset til ansøgningspuljer. Ifølge Mandag Morgen var der i 2017 134 statslige puljer på i alt 12 mia. kroner, som kommunerne kunne få del i.

Mandag Morgens kortlægning omfatter dog en række tilskud, som ikke er specifikke, da deres anvendelse ikke øremærkes til bestemte formål. Blandt andet inkluderer kortlægningen en række generelle særtilskud under Økonomi- og Indenrigsministeriet på i alt cirka 7 mia. kroner (se figur 1 i artiklen). Den reelle størrelse af puljer med specifikke tilskud vil således have været betydeligt mindre end 12 mia. kroner i 2017.

Tilsvarende Finansministeriets opgørelse fokuserer Mandag Morgens kortlægning på størrelsen af puljerne, ikke på de udbetalte midler til kommunerne, som det er tilfældet i den svenske opgørelse.

VIVE