Digitaliseret af / Digitised by

DET KONGELIGE BIBLIOTEK
THE ROYAL LIBRARY

København / Copenhagen

Titel: Før kommunalvalget : 1.
Ophav:

Ressourcetype:
Ressourcetype:
Oprindelsesdato: 1973

Emne: Partiprogram, partiprogrammer, program
Opstilling: DA-småtryk. Politik 8
Relateret:
Relateret:
Copyright: Billedet er muligvis beskyttet af loven om ophavsret

Før kommunal-valget

1.

Debatoplæg af borgmester A. Stæhr Johansen, MF

Introduktion

I marts 1974 skal vi til kommunevalg for første gang, efter at kommunalreformen har virket i en 4-årig periode.

Den ændrede kommunestruktur har givet brydninger. Det kræver sin mand at røgte det daglige arbejde som politisk repræsentant i en kommunalbestyrelse og samtidig bevare overblikket. Faren for, at de valgte skal drukne i papir og petitesser, kan ikke afvises.

I amter og kommuner sker der en rivende udvikling, der stiller krav om kvalificeret indsats. Til gengæld er arbejdet levende og interessant og politisk en væsentlig faktor i Det konservative folkeparti's image hos befolkningen.

Hvis kommunestyret skal overleve, må gamle dogmer i det kommunalpolitiske arbejde tages op til debat og i nødvendigt omfang nedbrydes. Problemstillingen er i dag i hvilket omfang, der på trods af forskellige forudsætninger i den enkelte kommune, alligevel hos Det konservative folkeparti's kommunale repræsentanter kan og bør skabes en fælles holdning på væsentlige politiske områder inden for kommunernes styre.

Som igangsætter til diskussionen herom i vælgerforeningerne og kommunalorganisationen landet over, udsendes der nogle debatoplæg af navngivne forfattere med erfaring og indsigt i det kommunale arbejde. Der er udtrykkeligt tale om debatoplæg. De er disponeret vidt forskelligt og foregiver ikke at være udtømmende lærebøger. Brug dem som udgangspunkt i debat- og studiekredse med interesserede medlemmer. Gennem kildeangivelserne og debatspørgsmålene kan man efter behov selv udbygge kredsen af emner.

Et hovedtema i diskussionen må naturligt blive, hvorledes vore kommunalpolitikere kan gøre en indsats for at

styrke kommunernes position i den samlede administration i vort samfund. Endvidere er det et problem, hvorledes den kommunale administration á jourføres og moderniseres, og hvorledes bureaukratiske tendenser undgås. Endeligt er det påtrængende nødvendigt at løse spørgsmålet om en rationel tilrettelæggelse af arbejdet i kommunalbestyrelserne, således at det bliver overkommeligt og attraktivt at deltage, og således at kræfterne udnyttes til ledelsesfunktioner og planlægning og ikke til daglig administration.

Målet må være, at vi gennem kvalificeret repræsentation og en fremsynet indsats bevarer og udbygger vor kommunalpolitiske position og styrke. Valgkampen vindes gennem målbevidst arbejde mellem slagene. En ekstra indsats det sidste års tid er dog ikke af vejen. Gå hellere i gang i dag end i morgen!

Birkerød, januar 1973

Det konservative folkeparti
Kommunalorganisationen

P. KELL NIELSEN

DET KONGELIGE BIBLIOTEK
KØBENHAVN
1973/6417

Det har været et karakteristisk træk for 60'ernes danske økonomi, at de offentlige udgifter er steget stærkt. Der har været en tendens til at betragte flere og flere udgiftsområder som fælles; og opgaver, der førhen blev løst i privat regi, er blevet offentlige opgaver. Det har medført en kvalitetsforbedring i opgavernes løsning og har medført fordelingspolitiske virkninger til gavn for de økonomisk svagere stillede borgere. Kommunerne fik i begyndelsen kun en mindre del af opgaverne tillagt, fordi kommunestyret ofte byggede på for små enheder uden den fornødne tekniske og økonomiske medhjælp, men fra gennemførelsen af den store kommunalreform i 1970, hvor ca. 1200 kommuner blev til 277 storkommuner, vendte billedet. Hovedparten af de nye samfundsopgaver, der kom til i kraft af lovgivningen, blev lagt ud til storkommunerne og til amtskommunerne, og der kom gang i drøftelserne af en overførsel af opgaver fra stat til kommuner.

Kommunerne og økonomien

Denne decentralisering har gjort kommunerne til en betydelig faktor i den offentlige økonomi med det til følge, at der stilles store krav til kommunalbestyrelsens forvaltning af midler, der på årsbasis har rundet de 12 milliarder kr. Kommunerne har fået en plads i landets konjunkturpolitik, som ikke har været uden problemer for de skiftende regeringer, og som førte til indgreb i form af loft over de kommunale skatter under VKR-regeringen og til investeringsbegrænsning for kommunerne under den nuværende regering. Kommunerne er herved kommet økonomisk i klemme mellem de krav, der stilles til dem om forvaltning af en mængde samfundsopgaver, og så de økonomiske muligheder, der er dem beskåret.

Man kan vel sige, at der har været en tendens til, at folketing og regering ikke har ladet de fornødne økono-

miske muligheder medfølge de kommunale opgaver, hvilket naturligvis har givet sig udslag i den kommunale beskatning. Dertil har man måttet konstatere en stigende utilfredshed blandt kommunalpolitikere med de vilkår, der bydes det kommunale arbejde. Hovedkuls reformer på skatteområdet og det sociale område har bidraget til denne utilfredshed. Stigningen i det kommunale skattetryk, herunder amtsskatterne, er ikke i særlig grad blevet kompenseret af nedgang i statsskatterne og forbrugsbeskatningen, og resultatet har været en skattebyrde for befolkningen, der er blandt de højeste i verden.

På denne baggrund er der behov for blandt konservative kommunalpolitikere at drøfte og overveje, hvorledes der kan tilrettelægges en kommunalpolitik, der med bibeholdelse af et tilfredsstillende serviceniveau i kommunerne kan føre til en økonomi, der levner mest muligt til borgerens egen disposition. Skatternes himmelflugt må standses simpelthen for at undgå, at initiativet og arbejdslysten blandt den erhvervsaktive befolkning forsvinder med det til resultat, at det produktionsapparat, vi alle skal leve af, stagnerer.

Som det blev påvist i Perspektivredegørelsen vil den offentlige sektor, uden indgreb, vokse meget betydelig med en yderligere forøgelse af skattebyrden som resultat og med et sådant personaleforbrug, at ikke alene hele tilgangen til arbejdsmarkedet opsluges, men at der endog tages arbejdskraft fra erhvervslivet. Det produktionsapparat, der skal levere midlerne til de sociale fremskridt, som der er ønske om, vil med denne udvikling blive stækket i sin udvikling.

En ændring af disse forhold skal først og fremmest komme fra folketinget i form af mådeholdenhed med lovgivning, der kræver administration og forbrug af offentlige midler. Men også i kommunerne er der muligheder for at føre en mådeholden økonomisk politik. Der er behov for en dialog mellem kommunalpolitikerne og folketingsgruppen på dette område, og det vil være klogt af kommunalpolitikerne at samle stof til denne dialog.

Debatspørgsmål:
- Skal kommunerne overtage større dele af administrationen?
- Hvorledes gøres det?
- Fordele og ulemper?
- Hvad med økonomien?

Forudsætningen for som kommunalpolitiker at kunne yde en indsats på dette område er en dybtgående viden om kommunens forhold og dertil politisk fornemmelse. Fra borgere og grupper af disse presses der på for at få udgiftskrævende opgaver løst i kommunen, medens for-

ståelsen for at dette i sidste ende betyder, at udgifterne skal betales over skatterne, måske ikke er tilstede hos de pågældende. Dette gælder måske især de små pressionsgrupper, der råber højest. Det offentliges overtagelse af flere og flere opgaver og de mange tilskudsordninger, der tjener fordelingspolitikken, har næppe øget ansvarligheden hos den enkelte, men snarere bibragt en fornemmelse af, at det nok er „de andre", der betaler. En vanskelig prioriteringsopgave er herefter kommunalbestyrelsens lod.

I denne situation er det værdifuldt at diskutere mål og midler og lade denne diskussion komme budgetlægningen til gode. Denne fremstilling vil i mindre grad komme ind på de lovregler og forskrifter, der gælder for den kommunale økonomi selv om disse er vigtige og afgjort bør kendes. Der kan bl.a. henvises til loven om kommunernes styrelse, særligt kapitel V om kommunernes økonomiske forvaltning. Endvidere til en række skrifter herom, f.eks. den af Det konservative folkeparti udgivne bog „Borgeren og Kommunen" og skrifterne i den kommunale møderække forud for kommunalreformen.

Byrdefordelingsreformen

Et af de emner, der er egnet til drøftelse såvel i den enkelte kommune som på landsbasis, er byrdefordelingen mellem stat og kommuner og udligning mellem kommunerne indbyrdes.

Drøftelserne i folketinget i 1969 om opgaveoverførslerne burde komme før byrdefordelingen endte med, at byrdefordelingsreformen blev startet af VKR-regeringen. Opgaveoverførslen skal ske successivt gennem 70'erne.

Målsætningen for byrdefordelingsreformen udtryktes således:

1) at skabe bedre udligning mellem velstående og økonomisk svagere stillede dele af landet,

2) at skabe nøjere forbindelse mellem kompetence og økonomisk ansvar,

3) at afvikle administrativt besværlige refusionsordninger, der i økonomisk henseende ikke spiller større rolle.

Midlet skulle være afskaffelse eller reduktion af procentrefusionerne fra stat til kommuner og erstatte disse med bloktilskud. Derigennem øges kommunalbestyrelsens ansvarlighed. Det er bl.a. ikke mere hensigtsmæssigt at

iværksætte arbejder blot for at opnå statslig refusion. En tendens hertil havde vist sig på vejområdet og i spørgsmålet om skolevæsenets udbygning.

I korthed gik de første byrdefordelingslove ud på, at staten overtog de store sociale pensionsordninger, folke-, invalide- og enkepension m.m., idet den mellemkommunale refusionsordning blev afskaffet.

Refusionsprocenterne på vigtige områder blev nedsat: Sygehusrefusionen fra 65 til 35 %, vejrefusionerne med $^1/_3$ (er senere afskaffet), lærerlønsrefusionerne fra 85 til 60 %, og en række mindre refusionsordninger bortfaldt helt.

I stedet gav staten skattegrundlagstilskud til amtskommuner, hvis beskatningsgrundlag (d.v.s. summen af de skattepligtige indkomster efter personfradrag + 20 % af grundværdierne) var mindre end gennemsnittet for samtlige amtskommuner. Endvidere et generelt tilskud til primærkommuner fordelt efter areal pr. indbygger for at støtte de tyndt befolkede egne, et tilskud til vanskeligt stillede kommuner og endelig en særlig udligningsordning for hovedstadsområdet.

I 1970 kom en egentlig udligningslov for hele landet (lov nr. 282 af 10. juni 1970), hvorefter kommuner med et beskatningsgrundlag over gennemsnittet yder bidrag til kommuner med et beskatningsgrundlag under gennemsnittet. Dette blev ikke en fuldstændig indtægtsudligning, da de ydende kommuner kun skulle svare 25 % af det overskydende beskatningsgrundlag, hvorimod de modtagende kommuner skulle have 35 % af det manglende, i begge tilfælde multipliceret med det gennemsnitlige skattetryk (forholdet mellem samtlige kommuners udskrivning og kommunernes beskatningsgrundlag). Resten kom fra statskassen.

Tankegangen bag denne udligning, som Det konservative folkeparti tilsluttede sig, er, at nogle af de største uligheder mellem kommunernes økonomiske vilkår stammer fra det uensartede beskatningsgrundlag. De svagere stillede kommuner skal jo også hente langt den største del af sine indtægter fra person og grundbeskatningen, og med et svagt beskatningsgrundlag afskæres sådanne kommuner fra at give sine borgere de serviceforanstaltninger, som gives i andre mere velstående kommuner.

Modsat er det naturligvis en belastning for de ydende

kommuner at skulle afgive en del af sine skatteindtægter til andre kommuner. Ordningen rammer især hovedstadsområdet, der ved siden af afgiver betydelige midler over statsskatterne til andre kommuner. Niveauet for sidstnævnte udligning ligger på henved 2 milliarder kr. årligt.

En udligningsordning bør ikke gennemføres op til 100 %. Man kan drøfte, hvor langt den kan føres uden at virke urimelig for de ydende – og sløvende for de modtagende – kommuner. Der må her også tages i betragtning, at pengene ikke er lige meget værd i landets forskellige egne, når de kommunale udgifter skal betales. Dette skyldes dels forskelle i lønniveauet, dels forskelle i f.eks. grundpriser. Et kommunalt anlægsarbejde kan derfor være langt billigere i en jydsk landkommune end i en hovedstadskommune. Udligningens retfærdighed er også påvirket af ligningens effektivitet!

Virkningen af udligningen har været en mindre spændvidde i de kommunale udskrivningsprocenter. Man kan drøfte, hvor langt udligningen bør føres, for at der opnås sådanne vilkår i kommunerne, at en reel konkurrence på udskrivningsprocenterne bliver et spørgsmål om den enkelte kommunes evne til at føre økonomisk kommunalpolitik. (Det kan her erindres, at SF ønsker samme udskrivningsprocent i alle kommuner, altså ingen konkurrence om lav beskatning.

Ved siden af indtægtsudligning søges der også en udligning på udgiftsniveauet, d.v.s. overførsel af midler til kommuner med en særligt dyr befolkningssammensætning, eller som i øvrigt har uforskyldt store udgifter. Vanskeligheden er her, at en kommunes udgifter i vidtstrakt grad bestemmes af kommunalbestyrelsen, og at det naturligvis ikke er meningen, at en ødsel udgiftspolitik i een kommune skal betales af skatteborgerne i en anden.

Debatspørgsmål:

– Bør udligningen udvides, eller er balancen nået?

– Kan og bør den økonomiske udligning mellem kommunerne forenkles? Og i så fald hvordan?

Man har derfor søgt nogle objektive kriterier for udligningen, d.v.s. kriterier, der ikke er afhængig af kommunalbestyrelsens beslutning (Herom kan henvises til byrdefordelingsudvalgets betænkning af februar 1971 „Tilskud til kommunerne efter objektive kriterier"). Hovedprincippet er at basere tilskud på befolkningens sammensætning, areal og vejlængder. Ved at omregne driftsposterne i kommunernes budgetter under eet i procent fås et gennemsnit for udgiftsniveauet på de enkelte områder. Derefter henføres de procentvise driftsudgifter for alle kommuner til

følgende kriterier: Folketal (40), aldersgrupper 0–6 år (5), 7–16 år (33), over 65 år (6), vejlængde (8) og areal (8), idet tallene i parantes bygger på de kommunale budgetter i 1970/71. For den enkelte kommune beregnes herefter et udgiftsbehovtal ved at multiplicere kommunens andel i hvert af kriterierne med de ovennævnte procenttal, der kaldes vægtene. Kommunerne modtager herefter tilskud efter udgiftsbehovtal, hvilken ordning gennemførtes ved afskaffelsen af de procentvise vejrefusioner til fordel for bloktilskud efter udgiftsbehov, se lov nr. 294 af 9. juni 1971 om ændring af forskellige lovbestemmelser om tilskud og udligning mellem kommunerne. En tilsvarende fremgangsmåde kan forventes foreslået ved afskaffelsen af procentrefusionerne til sygehusvæsenet, til lærerlønningerne og til biblioteksvæsenet, dog med andre vægte.

I forslaget til udligningsordning for hovedstadsområdet, som foreligger for folketinget, regnes med en formel, der indebærer såvel indtægtsudligning efter beskatningsgrundlag som udgiftsudligning efter objektive kriterier.

Ordningerne kan naturligvis diskuteres og angribes. I udgiftsudligningen beror retfærdigheden på vægtene, og hvis disse beregnes på kommunale budgetter i et enkelt år, spiller tilfældigheder ind. Loven om vejrefusioner indeholder en klausul om, at vægtene kan tages op til revision af indenrigsministeren hvert tredie år. Dette er en noget stiv ordning, der fastslår det statslige tilskud til ordningen i 3-års perioden, uanset de pris- og lønstigninger der måtte komme. Også fordelingen mellem kommunerne tilgodeses i mindre omfang, når vægtene ligger fast over nogle år, hvor udviklingen i kommunerne kan gå i forskellig retning, og hvor de samlede udgifters indbyrdes relationer kan forskubbes. Kriterierne areal og vejlængde er måske mindre vel begrundede, ligesom sygehusudgifterne knytter sig til andre alderskriterier end andre udgifter. Dette er der taget højde for i overvejelserne om en amtskommunal udligningsordning efter objektive kriterier.

Det ville være værdifuldt, om der i kommunerne kunne vedligeholdes en diskussion om berettigelsen af de teoretiske formler i udligningsordningerne. Udligningsbestræbelserne må forventes at fortsætte og efterhånden få stigende betydning for hver eneste kommune i landet. Derved ind-

vindes erfaringer af stor værdi for folketingets arbejde med retfærdige reformer.

Dernæst er det interessant at iagttage, i hvilket omfang midler, der gennem bloktilskud kommer til en kommune i stedet for et tidligere procenttilskud, rent faktisk anvendes på de områder, som procenttilskuddet begunstigede, f.eks. vejene eller til andre kommunale formål. Her er kommunalbestyrelserne jo frit stillet.

Opgavefordelingen

Den grundlæggende ide bag opgavefordelingen er decentralisering af opgaverne, så opgaver, der bedst løses på det lokale plan, lægges ud til amtskommuner og primærkommuner. Dette er blevet muligt efter kommunalreformen, hvor de større enheder er blevet økonomisk stærkere og forsynet med den fornødne tekniske ekspertise.

Opgaver, der har nær tilknytning til borgerne, skal løses af primærkommunerne, medens de mere tværgående opgaver – herunder planlægningen – skal løses på amtskommunal basis Amtskommunerne skal føre tilsyn med primærkommunernes løsning af opgaverne og ofte endvidere være klageinstans.

En detailleret beskrivelse af opgavefordelingen på en lang række enkeltområder og planerne for den fremtidige løsning indeholdes i bogen „Opgavefordelingen mellem staten og kommunerne", udgivet af sekretariatet for opgave- og byrdefordelingssekretariatet i oktober 1970. Det kan anbefales at bruge denne bog som grundlag for drøftelserne af opgavefordelingen område for område.

Som det vil ses, er der ikke enighed i alle tilfælde mellem de kommunale organisationer, om opgaver bør henlægges til primærkommuner eller til amtskommuner. Dette spørgsmål har sammenhæng med spørgsmålet om, hvorvidt amtskommunerne i det hele taget bør opretholdes.

Ved sygesikrings- og dagpengereformen løstes spørgsmålet om fordelingen af opgaver mellem de 2 kommunetyper efter hovedretningslinierne. I overvejelserne om den store sociale service- og husstandslov, der ventes gennemført, er der endnu uafklarede spørgsmål, dog i særlig grad uenighed om primærkommunernes refusioner på disse områder bør komme fra amtskommunerne eller direkte fra staten.

Debatspørgsmål:
– Bør økonomien styre behovene, eller bør behovene bestemme økonomien?

De kommunale indtægter

Selvom det i og for sig er naturligt at interessere sig mest for udgiftssiden i kommunerne, er det skattepolitisk af værdi at belyse problemerne fra indtægtssiden. Efter styrelsesloven er kommunen forpligtet til at skaffe sig de fornødne indtægter til dækning af årets udgifter, og hovedkilden er den kommunale indkomstskat. Denne har endog gennem de senere år fået stedse øget betydning ved siden af andre indtægter, såsom overskud på forsyningen med de tekniske ydelser: vand, gas og el.

Når skattepolitikken skal fastlægges, er der to yderpunkter, der kan diskuteres, nemlig enten at ville opretholde en beskatning af en vis styrke – typisk en lav beskatning – eller at behandle udgiftssiden først og derefter at se, hvor meget der skal udskrives i skat m.m. for at dække udgifterne. Normalt vil begge disse synspunkter indgå i debatten. Ønsker man at føre en skattepolitik, der placerer kommunen på et niveau, der – beskatningsgrundlaget taget i betragtning – er relativt lavt, kræves der dels en moderat holdning til udgiftssiden, dels en konsoliderende økonomisk politik.

For på bedste måde at styre dette økonomiske forløb, må der kommunal planlægning til f.eks. i form af flerårige drifts- og anlægsbudgetter. Disse vil bygge på et indgående kendskab til kommunens struktur og på planerne for den fysiske udvikling. Til brug for diskussioner om den fremadrettede kommunalpolitik kunne man se på nogle af de faktorer, der indgår i en sådan planlægning. Her er forventningerne til befolkningssammensætningen og erhvervsstrukturen vigtigst.

Måske findes der allerede en sådan planlægning i kommunen, eller måske forberedes den til opfyldelse af den kommunale styrelseslovs intention om at give kommunalbestyrelsen det bedst mulige beslutningsgrundlag.

Befolkningens sammensætning og udvikling

En befolkningsprognose med grupperinger efter alderskriterier er en vanskelig ting, særlig i de dynamiske kommuner. I sin enkleste form fremstår den som en fremskrivning af udviklingen gennem en årrække af fødte og døde, tilflyttere og fraflyttere. I en mere avanceret form indgår de faktorer, som må forventes at ændre et hidtidigt forløb. Her kommer den fysiske planlægning ind i billedet. Kommunale jordkøb, byplanmæssige bestemmelser, udlæg af nye trafikårer er blandt de faktorer, der påvirker befolkningsudviklingen. Dertil er det værdifuldt at under-

søge erhvervsfordelingen blandt kommunens borgere, fordi denne er af stor betydning for beskatningsgrundlaget Også på dette område kan der opstilles prognoser.

Som det fremgår af foranstående om udligningsbestræbelserne, er der tale om, at kommuner kan have en dyr eller billig befolkningssammensætning. Det giver sig i særlig grad udslag i økonomien, hvis der er tale om koncentrationer af særligt dyre befolkningsgrupper, f.eks. pensionister, der stiller krav til det sociale serviceapparat uden at være i stand til i betydeligt omfang at betale disse serviceforanstaltninger gennem personskatten. Børnene er også – isoleret set – en kostbar befolkningsgruppe. De mindre børn øger behovet for vuggestuer og børnehaver, de lidt større børn stiller krav til skolevæsenet, fritidshjem, ungdoms- og fritidsklubber samt sportsfaciliteter. Fra børnene fås ingen skat, medens børnenes forældre oftest tilhører de skattekraftige årgange. Den erhvervsaktive befolkning, som regnes fra 20 til 65 år, er hovedhjørnestenen i beskatningsgrundlaget og samtidigt de mindst udgiftskrævende. Disse efterspørger kommunale ydelser, som en kommune som oftest alligevel er pligtig til at yde, f.eks. brandvæsen, vejvæsen, gadebelysning, leverancerne af andre tekniske ydelser m.m. Disse aldersgrupper har betydelig interesse i boligforholdene og erhvervsmulighederne, men her gælder det jo, at kommunen kun har mindre indflydelse på huslejer og andre vigtige forhold i boligforsyningen, når bortses fra, hvad der kan opnås gennem jordpolitikken og arealdispositionerne i det hele taget.

For de kommunale anlægsarbejder spiller befolkningssammensætningen en afgørende rolle. Da de største udgifter også her ligger inden for socialvæsenet og skolevæsenet, er det af værdi at kunne disponere rigtigt i relation til forskydningen i befolkningen. Ellers risikerer man fejlinvesteringer, og dette er dyrt for en kommunes borgere og ikke særligt flatterende for kommunalbestyrelsen.

For budgetlægningen fra år til år er det som sagt værdifuldt, at kommunalbestyrelsens medlemmer er fortrolige med kommunens udviklingstendenser. Det er da også lovligt ad politisk vej at søge at forbedre kommunens beskatningsgrundlag ved at tiltrække skattekraftige borgere som tilflyttere. Her kan en lav beskatning spille en rolle. Dertil attraktive boligkvarterer i kommunen, og at ser-

viceforanstaltningerne er udbygget. Hele miljøet er af stigende betydning, og f.eks. en politik, der bringer kommunale værker væk fra boligkvartererne og ud i fritliggende områder, bekæmper naturligvis forureningen. Industrikvarterer må adskilles fra boligkvarterer, og tilsvarende gælder det om færdselsbelastede gennemgående veje. I byerne vil trafikdifferentieringen vinde indpas, således at kørende og gående trafik helt adskilles, og til boligkvartererne kan der knyttes serviceforanstaltninger i form af daginstitutioner, samlingslokaler, sportsanlæg o.l.

En faktor i kommunalpolitikken er begrebet: serviceniveau. En kommune vil give sine borgere „den bedst mulige service", og konkurrence mellem kommunerne på dette område er oppe i tiden. Det er imidlertid ganske vanskeligt at definere serviceniveauet, endsige skabe en eentydig målestok for dette.

Kommunal service

I modsætning til privat erhvervsvirksomhed, hvor omsætning og fortjeneste er værdimåler for indsatsens betydning, er det ikke let at måle, hvad offentlig indsats er værd.

Til den kommunale service hører et venligt og imødekommende klima på de kommunale kontorer, når borgerne kommer for at søge råd, vejledning eller kommunale ydelser. Ventetid må så vidt muligt undgås. En rationel opbygget og hurtigt virkende kommunal forvaltning sparer både udgifter og giver bedre service. Men disse faktorer er ikke målelige. Det er jo ikke således, at en kommune mister kunder og dermed indtægter ved en dårlig service. Her er igen en typisk forskel fra erhvervslivet.

Kommunalpolitikerne vil nok have en vis fornemmelse af, hvorledes det står til på dette område, og kommunikationen mellem by og borger kan underbygge fornemmelsen. Ind imellem kommer kritikken fra kværulanter og borgere, der ønsker større ydelser, end loven tillader, og det kan der naturligvis ikke bygges på. Det ville være nyttigt, men er formentlig ikke muligt, hvis der på dette område kunne opstilles kriterier, der gør en sammenligning mellem kommuner mulig.

På nogle sociale områder regnes der med dækningsprocenter. Herved forstås antallet af pladser på institu-

Debatspørgsmål:

– Er kommunerne tilstrækkeligt kundevenlige?

Kritik?

Ros?

Nye forslag?

tioner, f.eks. vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, plejehjem m.m., der har en begrænset befolkningsgruppe som klientel. For vuggestuer regnes med aldersgruppen 0–2 år, for børnehaver 3–6 år og for plejehjem 65 år og derover. Dækningsprocenterne muliggør sammenligning fra kommune til kommune og giver et fingerpeg om, hvorledes kommunen står sig i konkurrencen med andre kommuner f.eks. oversigten i Kommunal Håndbog 1972/73 side 1805. Der er søgt landsdækkende udtryk for behovet, men dette kan kun være vejledende. Se finansministeriets betænkning af juli 1969 „Hovedtendenser i sundheds- og forsorgsinstitutionernes udvikling frem til 1985". Det afgørende er *behovet* i den enkelte kommune. Eksempelvis vil behovet for børneinstitutioner være større i kommuner, hvor begge forældre normalt er udearbejdende, eller hvor der er mange enlige mødre, end hvor dette ikke er tilfældet. Nogle kommuner søger at afdække behovet gennem spørgeskemaer, ventelister, centralanvisning o.s.v. Endvidere fremgår *kvaliteten* af den ydede service på institutionsområdet ikke af dækningsprocenterne, f.eks. om der er tale om moderne eller forældede institutioner.

Man kunne også tænke sig at finde et udtryk for den kommunale service på de forskellige hovedområder ved at se på udgiften pr. indbygger. Dette er dog heller ikke nogen god målestok, da udgifterne afhænger af kommunens udviklingsfase samt tidspunktet og prisniveauet for opbygningen af f.eks. de kommunale institutioner. Dernæst betyder udnyttelsesgraden for de enkelte kommunale anlæg meget. Et højt udgiftsniveau kan måske endog henføres til efterladende udgiftsstyring i kommunen og derfor måske betyde et reelt lavere serviceniveau.

En grov efterprøvelse af kommunens udgiftsniveau på de kommunale serviceområder kunne måske fås ved at sammenholde udgifterne i kommunen med de gennemsnitlige udgiftsbehovtal, som fås ved den ovennævnte beregning efter objektive kriterier. Herved tages der dog et vist hensyn til, hvor kostbar en aldersfordeling kommunen har.

Personbeskatningen

Om en kommune bør tendere mod en lav beskatning og et mere moderat serviceniveau eller mod et førende serviceniveau med en højere beskatning til følge er et oplagt diskussionsemne blandt kommunalpolitikere. Begge dele kan tiltale eller frastøde vælgere.

Teoretisk set kunne man ud fra samme kriterier, som anvendes i planlægningen og udligningen tænke sig, at borgernes ønsker opdeltes efter økonomiske interessekriterier. Herefter skulle borgere med stor interesse i de kommunale institutioner og den kommunale service i det hele taget foretrække et højt serviceniveau fremfor en lav beskatning og omvendt. Typisk skulle de kostbare befolkningsgrupper med det lave bidrag til den kommunale indtægt stille sine krav om vidtstrakt service uden tanke på omkostningerne derved, medens erhvervsaktive skattekraftige grupper uden brug for institutionerne, f.eks. enlige, og ægtepar uden børn være mest interesseret i en lav beskatning, der levner mest muligt til egen disposition. Disse betragtninger er dog af mere teoretisk art, men sådanne beregninger på alderskriterier og erhvervsfordeling kunne sammenholdes med erfaringerne i kontakten med vælgerbefolkningen.

Grundbeskatningen

Beskatningen af grundværdierne er en vigtig kilde til kommunale indtægter. Ejendomsbeskatningen er fikseret og af vigende betydning, og dækningsafgifter af offentlige ejendomme og erhvervsejendomme er af stærkt varierende betydning fra kommune til kommune.

Gennem grundbeskatningen fås indtægter fra borgere udenfor kommunen, som har interesser i kommunen uden at deltage i den kommunale personbeskatning af kommunens borgere.

Vurderingerne har været stærkt stigende gennem nogle år, og 15. alm. vurdering pr. 1. april 1973 ventes ikke at ændre dette billede. Som argumenter for en høj grundskyldspromille kan dette tages i betragtning. Det må betænkes, at parcelhusejere kan fradrage grundskylden i den skattepligtige indtægt og herved bliver der en sammenhæng til personbeskatningen. I kommuner med overvægt af etagelejligheder bliver det beløb, der skal betales via huslejen relativt mindre belastende for skatteborgeren end for de, der bebor et parcelhus.

Debatspørgsmål:
- Hvordan bør forholdet være mellem person- og grundbeskatning?
- Bør der fastsættes relative grænser?

Imod en høj grundskyldspromille taler f.eks., at man ikke skal gøre det dyrere at bo end nødvendigt. Nogle mener endog, at det er forkert at bruge boligen som beskatningsobjekt. Selvom højere husleje kompenseres gennem parcelhusfradraget eller gennem boligsikring, er der borgere, som ikke tåler en forhøjelse. Dette gælder særligt pensionister eller folk med svagt stigende indtægter. De

bliver bedre stillet gennem personbeskatningen. En høj grundskyldspromille påvirker også erhvervsaktiviteten. Virksomheder vil være tilbøjelige til at placere sig i områder, hvor grundbeskatningen er lav, fordi dette giver lavere omkostningsniveau og dermed forbedret konkurrenceevne. Et konservativt lovforslag om loft over grundbeskatningen er fremsat i folketinget.

De offentlige værker

En betydelig indtægtskilde, særligt i tidligere tid, var de offentlige værker, der leverer el, gas og vand og måske også fjernvarme. Forholdet er her det, at kommunen ejer fordelingsnettet og måske også værket. Højspændingsværkerne er dog nu organiseret således, at selvstændige kommunale værker er en sjældenhed. Indtægterne opstår ved, at kommunerne videresælger disse ydelser til borgerne for en højere pris end kostprisen fra værk med tillæg af fordelingsomkostningerne. Det har normalt hos konservativt styrede kommuner været et princip, at elværkerne skulle give et vist overskud, for det første fordi disse værker kræver store kommunale investeringer og for det andet, fordi en indirekte skat er bedre end en direkte, ikke mindst når man betænker, at de husstande, der har det store forbrug af el normalt altid vil være de store lejligheders indehavere med mange tekniske installationer, der kræver el, hvorfor et overskud her ikke har nogen social slagside. Dette kan på den anden side godt være tilfældet for så vidt angår gas til kogebrug; her beror forbruget for en stor del på husstandens og børnetallets størrelse. Derfor har man for gassens vedkommende holdt sig til kostprisen og fordelingsomkostningerne ved prisansættelsen for disse forbrugsgoder. For gas og el til industribrug er der som regel særlige takster, der bevirker, at erhvervsvirksomhederne kan være konkurrencedygtige. Prøv selv at sammenligne med vore nabolande. Det kan nævnes, at gennemsnitsprisen i Danmark ligger lavere end f.eks. i Tyskland. Med passende sociale hensyn vil fortjeneste på de tekniske ydelser normalt blive accepteret af borgerne.

Kommunen som erhvervsvirksomhed

Nært sammenhængende med det foregående er overvejelserne om, hvorvidt kommunen kan opnå egentlig fortjeneste på dele af sin virksomhed – altså en profitmålsætning til gavn for alle borgere. Sådanne indtægter har den fordel, at serviceniveauet kan forøges, uden at beskatningen sættes tilsvarende op.

På en række områder kan en kommune opnå stordriftens fordele ved at gå i samarbejde med andre kommuner eller med private virksomheder. Dette gælder elværker, gasværker, vandværker, forbrændingsanstalter, varmecentraler og meget andet.

Enkelte kommuner driver også anden erhvervsvirksomhed, såsom håndværkerafdeling og kørselsafdeling. Erfaringerne viser, at det er vanskeligt at opnå en tilfredsstillende fortjeneste, og det må i almindelighed anses for uheldigt, at kommunen på denne måde konkurrerer med sine egne borgere. Der kan endog opstå den situation, at den kommunale erhvervsvirksomhed giver underskud, som de konkurrerende erhvervsvirksomheder må være med til at dække over skatterne. Kommunal erhvervsvirksomhed vil almindeligvis være momspligtig (til en særlig fond, der kommer kommunale forhold tilgode), og dette må også tages i betragtning.

Jordpolitikken

Jordpolitikken tjener en række kommunale formål – særligt i forbindelse med den fysiske planlægning, hvor kommunen ved selv at sikre sig arealer kan fremme en ønskelig udvikling. Dette gælder for arealdispositioner i almindelighed som for enkelte ejendomme med byplanmæssig betydning. Dernæst må kommunen almindeligvis være ejer af etageejendomme for at kunne disponere over et antal lejligheder til f.eks. husvildeforsorgen og genhusning efter nedrivninger og saneringer. Efter konservativ opfattelse bør der dog ikke ske en socialisering af jorden gennem offentlige opkøb, men udelukkende satses på jordkøb til bestående aktuelle formål. Dette gælder også den side af jordpolitikken, der foruden byplanmæssige har finansielle formål.

Debatspørgsmål:

- Kan kommunen tillade sig at tjene på el, gas og vand?
- På andre kommunale »forretninger« som f.eks. jord, spildevandsrensning o.lign.?
- Er det rimeligt, at en kommune har en entreprenør- og kørselsafdeling?

Dette kan være en betydelig indtægtskilde for en kommune at opkøbe jord, foretage byggemodning og sælge igen.

Man kan diskutere, om kommunerne virkelig skal holde markedsprisen, eller man skal sælge til kostprisen, altså den oprindelige pris plus byggemodningsudgifter men uden noget konjunkturtillæg.

Hvis man efterlever kostprisprincippet, sker der jo det, at man begunstiger en måske begrænset kreds af borgere, som kan få en billig kommunal grund, mens andre, der

ikke opnår denne fordel, må betale en langt højere pris på det frie marked. Det forekommer ikke rimeligt. Ved salg til markedspris, som indenrigsministeriet går ind for bør være princippet, får samtlige borgere i kommunen del i overskuddet af en fornuftig kommunal disposition. Overskuddet kan bruges til fællesskabets bedste.

Den økonomiske forvaltning

Som en fortjenstmulighed for kommunen kan også nævnes kapitalforvaltningen. De fleste kommuner råder over meget store kontante midler, som over kortere eller længere tid ligger i kommunekassen. Forskydninger i fristerne for indtægter og udgifter f.eks. i forbindelse med skatterne og refusionerne gør det muligt at overveje den bedst tænkelige anbringelse af midlerne for at opnå en rentegevinst. Kommunen skal jo ikke svare skat af sådanne indtægter. Styrelsesloven sætter grænser for midlernes anbringelse, men inden for mulighederne ligger anbringelse i pengeinstitutter på opsigelse og køb og salg af obligationer. I en veldrevet kommune kan kassebeholdningen og dens anbringelse løbende kontrolleres, og det kan påses, at den økonomiske forvaltning sker bedst muligt.

Lånepolitikken spiller også en rolle. Det kan være naturligt at finansiere anlægsarbejder med lån, således at byrden spredes over flere generationer af skatteydere. Mulighederne er dog for tiden begrænsede som følge af de med regeringen aftalte lånerammer, men dette er formentlig et overgangsfænomen. Har kommunen en konsolideret økonomi med passende reserver, kan lånetidspunkterne afpasses efter markedets vilkår, og der ligger betydelige fortjenester i at låne, når renten er lav. Dertil kommer, at inflationen gør tilbagebetaling af lånene mindre byrdefuld. Tilsynsmyndigheden skal godkende lånevilkårene og særligt rentens højde. Heri ligger en mulighed for at opnå relativt gunstige betingelser hos långiver.

Selvfinansiering kontra fremmedfinanciering er i det hele taget et vigtigt diskussionsemne, når kommunens anlægsøkonomi skal tilrettelægges. Mod fremmedfinansiering taler, at kommunen påtager sig en rentebyrde, som skal finansieres gennem indtægterne og således kan påvirke beskatningen i opadgående retning. Det bør nøje påses, at lån modsvares af aktiver, så der ikke bliver tale om at låne til driften. Da kapitalformuen ikke bør angribes, og lånene skal afdrages, må de i de kommunale anlæg

bundne kapitaler frigøres ved afskrivning over driftsregnskabet. Disse aktiver forrenter sig jo ikke, men stiller tværtimod krav til driftssiden. Når afskrivningerne overstiger låneafdragene, skabes der formue til kommunen.

De kommunale udgifter

Hvis man generelt anskuer kommunernes økonomi, er der en udbredt opfattelse af, at ca. 85 % af de kommunale driftsudgifter er lovbundne. Det betyder, at også langt den største del af indtægterne på forhånd er disponeret, og at kommunalbestyrelsens bevægelsesfrihed er ret begrænset. Dertil kommer, at visse ikke-lovbundne udgifter er så almindeligt forekommende, at de kan betegnes som obligatoriske. Kommunalpolitikken udfolder sig derfor særligt inden for de resterende driftsområder samt på hele anlægssiden.

Skal man finde besparelser på den kommunale udgiftsside, er det derfor vigtigt at udfinde de poster, som er kommunalbestyrelsens frie beslutningsret undergivet. Det er på disse udgiftsposter, der kan føres kommunalpolitik.

F. eks. er det svært at tage stilling til og at beregne borgernes tilslutning til den kommunale tilskudspolitik. Der er i dag en udbredt forventning blandt befolkningen om at modtage offentlig støtte til fritidsvirksomhed.

Talrige foreninger og nyttige organisationer bejler til de kommunale kasser. På dette område er kommunalbestyrelserne ganske frit stillet ved enkelttilskud, medens egentlige løbende tilskudsordninger over flere år kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Tilskud er en omfordeling af skattemidler mellem borgerne, og jo snævrere interesser der tilgodeses, des mindre kan man sige, at ydelsen kommer helheden til gode (jfr. kommunalfuldmagten). Der er her et område, som grundigt bør overvejes såvel i enkelttilfælde som ved budgetlægningen. De mange tilskud året igennem kan blive til et stort samlet beløb, der indvirker på beskatningen.

Fritidsloven begunstiger tilskudspolitikken og tilsvarende gælder for de tilskud, der traditionelt derudover ydes idrætten. Her spiller sociale og miljømæssige faktorer ind. Det kan tænkes, at idrætshaller og forsamlingslokaler er en tiltrækkende miljøfaktor i kommunen, og at tilskud til idrætsungdommen holder disse til gavnligt klubarbejde fremfor lediggang og forlystelser. Desuagtet

er kontingenterne i klubberne ofte meget små sammenlignet med ungdommens indtjeningsmuligheder.

Det er konservativ kommunalpolitik, at kommuner administrerer så billigt som muligt. Det er i det hele taget overordentlig svært for kommunalpolitikerne tillige at skulle være kommunale administratorer. I mange kommuner er det praksis, at en lang række enkeltsager af forvaltningskarakter forelægges borgmester eller udvalgsformænd for „at skaffe politisk rygdækning".

Dette er i virkeligheden en uskik, som medvirker til, at det efterhånden vil blive svært at skaffe tilgang til de politiske lederposter i en kommune. Det må formentlig tilstræbes, at de politiske ledere beskæftiger sig med de overordnede generelle retningslinier og de principielle problemer med tilknytning til politik. Resten bør overlades til den kommunale forvaltning. Denne bør til gengæld være rationelt opbygget både med hensyn til virksomheden overfor borgerne og i relation til kommunalbestyrelse og udvalg. Undertiden vil det være hensigtsmæssigt at få bistand fra rationaliseringsfirmaer eller fra Kommunernes Landsforening til løsning af sådanne opgaver. Dernæst betyder personalepolitikken og især lederudvælgelsen overordentlig meget.

En række opgaver kan lige så godt løses af det private erhvervsliv som af den kommunale forvaltning. Dette gælder f.eks. projektering af kommunale anlæg, og det bør derfor i sådanne sager overvejes, hvorledes opgaven løses bedst og billigst. Under alle omstændigheder bør administrationens udgifter løbende være under debat og overvejelse.

Det er vanskeligt at sammenligne administrationsudgifter fra kommune til kommune, fordi de bogføres forskelligt. Nogle tager samtlige administrationsudgifter under én konto, andre konterer disse på de respektive driftskonti. Administrationsudgifterne kan indeholde store henlæggelser til pensionsformål. Nogle kommuner projekterer deres anlæg selv, d.v.s. gennem arkitekt- og ingeniørafdeling, medens andre køber disse ydelser hos private og lader administrationen indgå i de enkelte arbejders samlede omkostninger. Dertil kommer, at nogle kommuner projekterer for andre, f.eks. lodsejere, men tager udgifterne herved som kommunale administrationsudgifter, selvom de senere måske kommer ind som lodsejerbidrag.

Debatspørgsmål:
– Bør kommunen være selvfinansierende? Helt, delvis eller slet ikke?

De kommuner, som har kommunale værker, får alt andet lige højere administrationsudgifter o.s.v.

Et udvalg under indenrigsministeriet arbejder med regler for en ensartet kommunal bogføring, der også kan bruges ved sammenligning til statens regnskaber. Når dette arbejde er afsluttet, og bogføringen bliver uniformeret, vil der være langt større muligheder for at bedømme sin kommunes stilling i forhold til andre kommuner.

Foruden tilskud og administrationsudgifter er der en række andre driftskonti, som påkalder sig interesse. Dette gælder f.eks. inden for den tekniske forvaltnings udgifter til vejenes vedligeholdelse, snerydning. Endvidere kommunens forskønnelse med beplantninger og anlæg. Legepladsernes og idrætsanlægs udstyr og vedligeholdelse. Driftsudgifterne på de kommunale bygninger. Skolers og institutioners forsyning med undervisningsmidler og beskæftigelsesmaterialer og meget andet. På disse fagområder spiller udvalgenes indsigt og påpasselighed en stor rolle, da økonomiudvalget og kommunalbestyrelsens naturligvis ikke kan gå for meget i enkeltheder.

Et særligt problem udgør de udgifter, som ikke kunne forudses ved budgetlægningen. Da bevillingsmyndigheden ligger hos kommunalbestyrelsen, må det påses, at sådanne beløb kommer til tillægsbevilling. Regnskabsmæssige overskridelser bør være undtagelsen, og afholdelse af beløb til andre formål end budgetteret eller bestemt ved tillægsbevilling bør ikke forekomme.

Den kommunale anlægsvirksomhed er et område, hvor kommunalbestyrelsen har bestemmelsesretten. Dette er dog en sandhed med modifikationer, idet der fra centralt statsligt hold stilles en række krav for at ville godkende kommunale bygninger til deres formål.

Diskussionen om de såkaldte standarder og normer er aktuel, og der er en fornemmelse af, at mange af disse er fastsat af statslige specialister uden tanke for den kommunale økonomi. Det konservative folkeparti har taget dette problem op allerede under VKR-regeringen og har siden fremsat lovforslag på konkrete områder. Det kan anbefales at læse og diskutere den redegørelse, der i folketinget blev givet af daværende finansminister Erik Ninn-Hansen den 31. august 1971 (folketingstidende 1970/71 spalte 7884) samt behandlingen af det konservative lov-

forslag den 14. januar 1972 (folketingstidende 1971/72 sp. 20343.

De kommunale anlægsprogrammers finansiering bør nøje planlægges. Ved omtalen af anlægsplaner skabes der forventning blandt borgerne om anlæggenes gennemførelse, og der bør over driftsbudgetterne skabes de fornødne henlæggelser til, at anlægsvirksomheden kan gennemføres inden for den planlagte tid. Af investeringsplanen og finansieringsplanen må det fremgå, hvorledes finansieringen skal ske og af hvilke ressourcer, herunder forholdet mellem egen og fremmed finansiering. Det vil være hensigtsmæssigt, om rækkeviden af hver enkelt beslutning om anlæg kan overskues og hertil kræves bl.a. en oversigt over de driftsudgifter, som det pågældende anlæg må formodes at medføre. Dette gælder forrentnings- og afskrivningsudgifter men også løbende driftsudgifter, såsom personalelønninger, driftsmidler, vedligeholdelse, forbrug af tekniske ydelser m.m. Disse driftsudgifter skal jo finansieres over beskatningen i følgende år.

Bedømmelsen af kommunale regnskaber og budgetter er en erfaringssag men en betydelig viden er også fornøden.

Debatemne:
- Kom med nogle positive ideer.

De foranstående betragtninger er kun en beskeden del af de tanker, man kan gøre sig om den kommunale økonomi og beskatningspolitikken. Det er et debatoplæg, som forhåbentlig vil blive fulgt op med mange gode ideer.

Det konservative
folkeparti Nyropsgade 19, 1602 København V.
Kommunalorganisationen

50-1 73 L. Wichmann, København

For oplysninger om ophavsret og brugerrettigheder, se venligst www.kb.dk

For information on copyright and user rights, please consult www.kb.dk