



tema:
Velfærdsstaten

Velfærdens arnested: Det lokale selvstyre i kommunerne.

I den offentlige og politiske debat høres ofte, at globaliseringen, den moderne teknologi og videnssamfundet samt mange andre forhold udfordrer det danske velfærdssamfund og den offentlige sektor og skaber behov for bestemte reformer. Et blik på de europæiske lande, som lever under samme grundvilkår, afslører imidlertid voldsomme forskelle i indretningen af samfundet, størrelsen og organiseringen af den offentlige sektor. De fleste europæiske lande er dog struktureret som Danmark med en offentlig struktur med tre niveauer – stat, region og kommune – men en række især meget små lande afviger dog herfra og har kun to niveauer, eksempelvis: Bulgarien, Estland, Island, Letland, Litauen, Malta, og Slovenien. Der er stor variation i finansieringen – skatte-, arbejdsmarkeds- eller individuel/

forsikringsfinansiering – af velfærdsopgaver, som sundhed, pension og ældreomsorg, arbejdsløshed osv., hvilket er en del af forklaringen på de meget store forskelle i størrelsen af den offentlige sektor, som ses i tabel 1.

Den offentlige sektor er omkring en halv gang større i de tre EU-lande med den største offentlige sektor (Danmark, Frankrig, Finland), sammenlignet med de tre EU-lande med den mindste offentlige sektor (Litauen, Slovakiet, Bulgarien). Alene forskellene i størrelsen af den offentlige sektor viser, at globalisering, teknologi, videnssamfund osv. næppe kan hævdes at definere bestemte løsninger, men alene (måske) fælles problemer og udfordringer – på trods af, at der i den offentlige debat ofte høres argumenter om, at netop tiden kræver bestemte svar: skattelettelser, kommunal-

Tabel 1. EU-landenes størrelse af den offentlige sektor i procent af BNP. 2011

Danmark	57,9	Cypern	47,3
Frankrig	55,9	Island	46,1
Finland	54,0	Tyskland	45,6
Belgien	53,3	Norge	44,6
Sverige	51,3	Spanien	43,6
Slovenien	50,9	Polen	43,6
Østrig	50,5	Tjekkiet	43,4
Grækenland	50,1	Malta	43,0
Holland	50,1	Luxembourg	42,0
Italien	49,9	Letland	39,1
EU samlet	49,1	Estland	38,2
Storbritannien	49,0	Rumænien	37,7
Portugal	48,9	Litauen	37,5
Irland	48,7	Slovakiet	37,4
Ungarn	48,7	Bulgarien	35,2

Kilde: Eurostat 2012 – Tabel: gov_a_main.

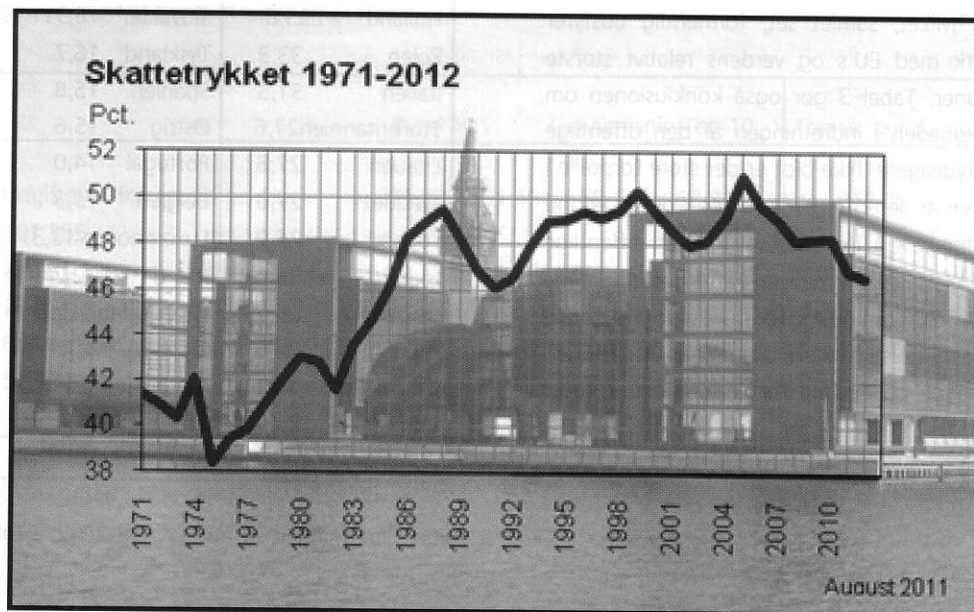
reform, øget arbejdstid osv.

Placeringen af Danmark på toppen af listen i tabel 1 med EU's og dermed måske verdens største offentlige sektor (og verdens højeste skattetryk) har selvfølgelig krævet årtiers hårdt politisk arbejde af skiftende regeringer, uanset partifarve. I 1920-1930'erne lå skattetrykket på 10-15 procent af BNP, for så at vokse i forbindelse med besættelsen og passerer 20 pct. i slutningen af 1940'erne. I midten af 1960'erne blev 30 pct. nået og i starten af 1970'erne 40 pct. af BNP. Som det ses i figur 1, er det den borgerlige regering under Poul Schlüter, som op gennem 1980'erne løfter skattetrykket fra omkring 40 pct. af BNP til omkring 50 pct. af BNP, hvor skattetrykket så siden, under både socialdemokratiske og borgerlige regeringer, har fluktueret op og ned tæt på 50 pct. af BNP.

Udviklingen i skattetrykket og den offentlige sektors størrelse er ikke blot velfærdssamfundets

udviklingskurver, men også i de seneste 50 år stort set lig med kommunernes udviklingskurve. Hovedparten af de offentlige udgifter og flertallet af de offentligt ansatte findes i kommunerne. Det første store spring for kommunerne kommer i årene før og især efter kommunalreformen i 1970, hvor varetagelsen af mange såvel nye som gamle velfærdsopgaver placeres i kommunerne. Denne udvikling fortsætter helt op til 1990'erne, hvor nye opgaver og ændringer i gamle opgaver, næsten uden undtagelse placeres og varetages i kommuner og amter. Kommunalreformen i 2007 bliver imidlertid et stort nederlag for amterne, som ændres til langt svagere regioner: uden skatteudskrivningsret og kommunalfuldmagt samt især med et tab af mange opgaver (handicap-opgaver, specialiserede sociale opgaver osv.). Reformen i 2007 cementerer og udbygger kommunernes rolle, som velfærdens arnested, som det ses i tabel 2.

Figur 1. Traditionelt skattetryk 1971-2012. Procent af BNP.



Kilde: Skatteministeriet: www.skm.dk/tal_statistik/skatter_og Afgifter/510.html

Tabel 2. Offentligt ansatte fordelt på stat, amter/regioner og kommuner før og efter kommunalreformen i 2007

	Før kommunal- reformen: 2006	Efter kommunalreformen 2007
Stat	21,5	23,4
Amter/regioner	22,7	16,3
Kommuner	55,8	60,3
I alt	100,0	100,0

Kilde: Beregninger ud fra Danmarks Statistik, Statistikbanken: OFFBESK2. Kvartalstal omregnet til gennemsnitlige årstal. Antal udbetalte timer omregnet til fuldtidsstillinger.

Kommunerne og deres mange ansatte er altså de helt centrale velfærdsproducenter i det danske velfærdssamfund. Det bliver endnu tydeligere i sammenligning med de øvrige EU-lande, hvor Danmark ikke blot har den største offentlige sektor, men hvor også den klart største andel af de offentlige udgifter afholdes på det lokale niveau hvilket, samlet set, formentlig udstyrer Danmark med EU's og verdens relativt største kommuner. Tabel 3 gør også konklusionen om forskelligheden i indretningen af den offentlige sektor tydeligere. Ikke blot er der store forskelle i størrelsen af den offentlige sektor – der er endnu større forskelle i indretningen af den offentlige sektor. Målt i økonomisk andel af den offentlige sektor er danske kommuner mindst to-fire gange større end næsten alle EU-landenes kommuner, kun Sverige og Finland har kommuner, som er klart tættere på.

Tabel 3. Det lokale niveaus andel af samlede offentlige udgifter i EU-landene. 2010

Danmark	64,5	Schweiz	21,9
Sverige	48,0	Frankrig	20,8
Finland	40,7	Slovenien	20,3
Norge	33,6	Bulgarien	18,7
Holland	33,6	Slovakiet	18,3
Polen	33,3	Tyskland	16,7
Italien	31,5	Spanien	15,8
Storbritannien	27,6	Østrig	15,6
Litauen	27,6	Portugal	14,0
Tjekkiet	27,0	Belgien	13,3
Letland	26,9	Luxembourg	12,3
Island	26,0	Irland	10,2
Ungarn	25,7	Grækenland	5,6
Estland	24,6	Cypern	4,7
EU samlet	24,1	Malta	1,6
Rumænien	23,9		

Kilde: Beregninger ud fra Eurostat 2012 – Tabel: gov_a_main.

Der ville imidlertid være en væsentlig indvending imod betydningen af de danske kommuner, hvis der ikke er store lokale frihedsgrader i opgaveløsningen. Der er ikke meget ved at have mange ansatte og stor økonomi i kommunerne, hvis det hele styres fra regering og folketing. Det argument høres ofte i den offentlige debat, hvor kritikken af for megen og for tidskrævende statslig styring og kontrol ofte fremføres af borgmestre og kommunalpolitikere. På den ene side er det indiskutabelt, at en del af de kommunale opgaver er helt uden selvstyre. Det drejer sig for eksempel om udbetaling af folkepension og lignende ydelser, mens andre, på for eksempel de sociale områder, har snævre rammer. Desuden kan der gives mange eksempler på øget detailstyring fra regering og folketings side (pladsgaranti i daginstitutioner, maksimumspriser på ældrepleje, institutionspladser mm.). På den anden side må påstandene om store begrænsninger i den lokale autonomi alligevel grundlæggende afvises. Forskellene imellem kommunerne, på både betalings- og servicesiden, er nemlig meget store.

Kommuneskatten varierede eksempelvis i 2012 næsten 5 procentpoint mellem en udskrivningsprocent på 22,7 i Rudersdal Kommune og 27,8 i Langeland Kommune. Grundskyldspromillen i landets dyreste kommuner var 34 i de dyreste kommuner, som var København, Halsnæs, Odsherred, Fanø, Syddjurs, Norddjurs og Læsø kommuner overfor en grundskyldspromille på under det halve (16) i landets billigste, som var Gentofte Kommune. Også betalingen for børnepasning var meget forskellig og varierede eksempelvis for en vuggestueplads fra 2016 kr. pr. måned i Læsø Kommune til 3.172 kr. i Aarhus Kommune. Ikke blot er der store forskelle i, hvad borgerne i forskellige kommuner betaler for den kommunale service, der er også store forskelle i den service borgerne modtager, jævnfør tabel 4. Når nogle kommuner bruger det dobbelte eller tre-fire dobbelte på centrale velfærdsområder, giver det kun begrænset mening at tale om omfattende statslig styring. Der er statslige rammer, styring og kontrol, men samtidig er der meget stort kommunalt råderum og muligheder for lokale forskelle.

Tabel. 4 Kommunale udgifter på udvalgte serviceområder i 2012. Gennemsnit, top 10 og bund 10, samt top i procent af bund. Kroner og procent.

	Bund 10	Gennemsnit	Top 10	Top vs. bund i procent
Udgifter til folkeskole pr. Elev 101.555	46.536 - 51.461	58.131	68.811	218 %
Ældreudgifter pr. ældre over 65 år 76.785	20.323 - 36.286	44.610	49.177	378 %
Børnepasningsudgifter pr. 0-10 årig 57.927	30.247 - 35.243	42.976	49.647	192 %

Kilde: Kommunale Nøgletal 2012.

De store forskelle i både betaling og service afspejler kommunernes grundlæggende autonomi, og sammenlignet med andre europæiske lande findes der formentlig ikke noget land med større lokal autonomi end netop i de danske kommuner.

Kommunerne i fremtiden

I landet med verdens største skattetryk og den største offentlige sektor, findes altså verdens største kommuner målt opgavemæssigt/økonomisk og desuden kommuner med verdensrekord i lokal autonomi – "Den bedste af alle kommunale verdener!" er en nærliggende tanke. Men bagsiden af medaljen er, at med den store betydning og autonomi følger et stort ansvar. I en historisk periode med økonomisk krise og store demografiske udfordringer i de kommende to-tre årtier bliver kommunerne presset til store besparelser og omprioriteringer. Mange flere ældre, svagt faldende børnetal og stagnerende indtægter er blot tre af de udfordringer, som kommunerne står midt i og overfor. Eller mere præcist: Nogle kommuner står i ekstrem grad i denne situation, mens andre kommuner står i diametralt modsatte situation: ingen væsentlig stigning i antallet af ældre, stigende børnetal og stigende indtægter. Et eksempel er Københavns Kommune, som efter årtiers tilbagegang i 1992 nåede bunden med 465.000 indbyggere og en elendig økonomi. I 2001 blev 500.000 indbygger nået og i 2012 passeres 550.000 indbyggere, børnetallet vokser kraftigt og kommunen har en sund økonomi. Der forventes en yderligere befolkningsvækst på mere end 100.000 i det kommende årti, så København vender tilbage til det indbyggertal, som kommunen havde i 1950'erne. Tilsvarende positive udviklingstræk findes i dele af hovedstadsregionen og i det østjyske by-bånd fra Randers over Aarhus til Kolding. Dette står i skærende kontrast til udviklingen i det såkaldte Udkants Danmark – Bornholm, Lolland-Falster, Vestsjælland, dele af Vest- og Nordjylland, dele af Sønderjylland

og Fyn, samt Langeland – hvor kurverne peger i modsat og negativ retning.

Samlet set er kommunerne altså under pres økonomisk, demografisk og opgavemæssigt, men på grund af kommunernes forskellige socioøkonomiske situationer, har nogle kommuner reelt positive udsigter, mens andre kommuner har meget negative fremtidsperspektiver. I en sådan situation kommer selve ideen om kommunalt selvstyre under pres. Kommunale forskelle i økonomi og service problematiseres i stigende grad, selv om netop evnen til at tilpasse sig lokale forhold og skabe variation i lokal skat og service, er selve grundidéen med et kommunalt selvstyre.

Kommunalreformen i 2007 skabte allerede i 2007 og 2008 en stor tilfredshed med økonomi, service og demokrati i kommunerne, hvilket er en del af baggrunden for den historisk lave valgdeltagelse ved kommunalvalget i 2009. Besparelserne på grund af den økonomiske krise fra 2008 har formentlig ikke gjort borgerne mere positive, så kommunalvalget 2013 må imødeses med en vis bekymring for stemmeprocenten. Ved kommunalreformen i 1970 sås også et kortvarigt dyk i stemmeprocenten i 1974, men dengang var kommunerne og velfærdssamfundet i en opbygningsfase, så borgerne kunne tilbydes mere og bedre service. Prognosen for de kommende år og måske årtier er stagnerende kommunal økonomi og omprioriteringer, samt uændret eller for nogle borgere mindre og ringere service – en udvikling, som let fører til krav om statslig styring, uden at der dog er udsigter til, at centralisme gør løsningen af de samfundsmæssige grundproblemer lettere. Meget tyder imidlertid på, at det er en løsningsmodel, som tiltaler mange politiske og administrative beslutningstagere på det statslige niveau – og lige som under opbygningen af velfærdssamfundet i de seneste 70 år – sikkert uanset partifarve.