

Fremtidens kommunestruktur – set udefra



FOKUS-NYT

nr. 21, August | 2003

FOrum for
Kvalitet og
Udvikling i offentlig
Service

FORORD	3
FREMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR – SET UDEFRA	4
POINTE 1: Den kommunale effektivitet er ret blakket	4
POINTE 2: I de kommende år vil der blive et stort effektivitetspres i den offentlige sektor	7
POINTE 3: Effektivitetspresset er en vigtig årsag til den kommende kommunalreform	9
POINTE 4: Når det offentlige opkræver 50% af bnp i skat, kommer det let til at dominere alting. Det er vigtigt at have kommuner, der kan udgøre en reel modvægt	9
REFORMER: Nogle veje	10
HVILKEN REFORM VIL DER FREMKOMME: Maxiløsningen eller et kompromis	11
TIL SLUT: Hvordan vil det gå	12
HENVISNINGER	13

FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i amter og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:

- ◆ KL
- ◆ Amtsrådsforeningen
- ◆ DSI - Institut for Sundhedsvæsen
- ◆ AKF – Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
- ◆ Frederiksberg Kommune
- ◆ Københavns Kommune
- ◆ KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
- ◆ Kommunaldirektørkredsen
- ◆ Amtsdirektørkredsen

De synspunkter, der bliver fremsat i denne pjece, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS. FOKUS støtter udarbejdelsen af pjecerne gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond.

»Fremtidens kommunestruktur – set udefra« er udarbejdet for FOKUS af professor, dr. oecon. Martin Paldam, Aarhus Universitet.

Redaktion: Helle Glæsner, FOKUS-sekretariatet.

Forord

Strukturen i den offentlige sektor har i dette år været et centralt tema for FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service). Der er derfor blevet afholdt en række gånjemøder om forskellige offentlige serviceområder, som alle har taget udgangspunkt i, hvordan kvalitet, effektivitet og demokrati sikres i fremtidens organisering af stat, amter og kommuner.

I denne pjece præsenterer Martin Paldam, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet¹⁾ sine synspunkter på organiseringen af fremtidens kommunestruktur. Pjecen er blevet til i forlængelse af FOKUS' gånjemøder om Den fremtidige kommunestruktur, som blev afholdt i København i november 2002 og i Århus i februar 2003.

FOKUS søger at følge kvalitetsudviklingen på alle væsentlige serviceområder i amter og kommuner, derfor er dette kun en af flere FOKUS-publikationer, der gør status og ridser tendenser og resultater af udviklingen af kvaliteten på serviceområderne op.

Alle pjecer i denne serie kan rekvireres gratis, så længe lager haves, eller læses og udskrives på FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk.

1) Om forfatteren se: <http://www.martin.paldam.dk>. De fleste af de diskutererede emner er mere grundigt behandlet i Nordstrand & Groes (2001).

Fremtidens kommunestruktur – set udefra

Der lægges nu op til en kommunal reform. De tre grundlæggende spørgsmål er:

1. Hvad er problemerne nu?
2. Hvad vil man gøre ved dem?
3. Hvilke mulige løsninger er der?

Dette indlæg er skrevet for at diskutere problemerne, som de ser ud set udefra af en skrivebordsteoretiker. Mit første synspunkt er en enkel konstatering:

Pointe 1: Den kommunale effektivitet er ret blakket!

Det er let at få dette synspunkt underbygget. Der findes mange tal, der på den ene side måler kommunernes *output* og på den anden side kommunernes *input*. Output er dét, der produceres, dvs. dét, vi borgere får, og input er dét, der »kommes ind« i den offentlige produktion. Input opgøres typisk i penge, som en offentlig udgift (omkostning). Når man sammenligner output med input for forskellige kommuner er det typiske resultat, at der er en svag sammenhæng!

Svage output/input-relationer betyder, at der er nogle kommuner, hvor borgerne får meget for deres skatter, og andre hvor de får væsentligt mindre. Det ville være et smukt udtryk for det kommunale selvstyres idé, hvis relationen var rimelig konstant, men at *begge* de to størrelser var forskellige fra kommune til kommune. Man kunne så sige, at borgerne i én kommune havde valgt et højt og dyrt serviceniveau, mens borgerne i en anden kommune ønskede mindre service og lavere skatter. Selve meningen med det kommunale selvstyre er netop, at borgerne skal træffe sådanne valg.

Det er derimod ikke så let at argumentere, at borgerne i én kommune har valgt at afholde fx udgifter på 5.000 kr. pr. indbygger for at få den samme ydelse, som borgerne i nabokommunen får for 3.000 kr. Så er det ikke et spørgsmål om selvstyre, men om *effektivitet*.

Det er ikke blot, når man »ser« på tallene, at der viser sig en svag sammenhæng mellem output og input. Det er også resultatet af en lang række studier, hvor forskere har forsøgt at tage hensyn til alle relevante forhold. Det kan man naturligvis ikke, men man kan tage hensyn til en del. Heldigvis er resultaterne af de mange studier så ens, at der har vist sig et klart mønster. Lad mig nævne et par eksempler:

Det mest analyserede område er *folkeskolen*, hvor der findes pålidelige tal for input, nemlig for udgifterne pr. elev, antal elever pr. lærer o.l.

TABEL 1. ET PAR BEGREBER

Rents	Unødvendige omkostninger ved produktionen
Output/input-forholdet	Forholdet mellem det, der produceres, og de omkostninger, som der medgår
Effektivitet	Produktion med få rents, dvs. at output/input-forholdet er højt

Desuden er der et ganske godt datasæt for elevernes baggrund. Der er også en del tal for output, nemlig dels for, hvor mange elever der går videre i undervisningssystemet, og dels for, hvilke karakterer de opnår.²⁾ Det viser sig, at mens elevernes baggrund giver en fin forklaring på output, har input (næsten) ingen påviselig effekt. Det gælder hverken udgifter pr. elev eller antallet af elever pr. lærer.³⁾ Det er som bekendt heller ikke sådan, at vores folkeskole har vist sig at være særlig god til at integrere indvandrere.

Disse resultater svarer *ikke* til den typiske lærers oplevelse, men tallenes tale er forbløffende klar. Det ville være dejligt, hvis der var nogen, der kunne vise, hvad vi fik ud af de sidste par milliarders udgifter til folkeskolen – andet end en høj lærervelfærd. Men her hører vi fra stadig flere lærere, at deres velfærd er lav. Så hvordan alting hænger sammen i denne sektor forstår jeg ikke. Desværre er der øjensynlig heller ikke andre, der gør det. Ja, mange ønsker ikke at forstå.⁴⁾

Så vidt man kan se det af tallene, skyldes disse store produktivetsforskelle først og fremmest, en historisk proces. Da antal af børn faldt med 40% fra 1970 til 1985, skete der ikke et tilsvarende fald i ressourcindsatsen, dvs. at hverken undervisningsbudgetter eller antallet af lærere faldt tilsvarende. Det, der skete, var, at systemet fandt på en masse måder at skaffe lærerne ekstraopgaver, der forøgede lærerforbruget pr. elev. Mange flere møder, hjælpelærere til vanskelige klasser, og jo flere hjælpelære, jo flere vanskelig børn fandt de osv. Alle disse metoder spiste de ledige ressourcer. Denne proces var decentral, så i nogen kommuner faldt skolens effektivitet mere end i andre.

Et tilsvarende resultat fås for gymnasieskolerne. Her er det mest bemærkelsesværdige nok den store forskel på elevudgifterne i det amtskommunale almene gymnasium og i statens handelsgymnasier, der burde koste det samme pr. elev. Det samme går igen i den højere

2) Der er kommet en række undersøgelser af sammenhængene i disse tal, se henvisningerne til Eskil Heinesen og Peter Nannestad.
 3) Det samme resultat er fremkommet på internationalt plan gennem OECD's meget store og grundige PISA-undersøgelse, som har en fin hjemmeside – <http://www.pisa.oecd.org> – som alle, der interesserer sig for skolen, bør kende og benytte, selv om det er trist for en dansker.
 4) Jeg har ofte spurgt lærere og de fleste gange fået overordentligt vrede reaktioner. Deres hoved påstand er ofte, at det, der foregår i skolen, er noget, der undrager sig enhver måling. At man overhovedet kan sætte effektivitet i forbindelse med uddannelse af børn er et tegn på ondskab!

uddannelse. Her er der ligeledes store forskelle på udgifterne pr. student fra den ene uddannelse til den anden. Forskelle, som kun i begrænset omfang kan forklares med andet end historien. Læseren kan spørge sig selv, hvorfor det koster dobbelt så meget at uddanne en matematiker som at uddanne en jurist, og hvad samfundet får for denne forskel.

Eller for at se på noget helt andet: Der er også store forskelle på dét, husholdningerne betaler for at slippe af med deres skrald fra den ene kommune til den næste. Jeg har engang givet det som opgave til en gruppe studenter at forklare forskellene. Efter store anstrengelser nåede de frem til at forklare 10% af variationen i input som forskelle i baggrundsvariabler og i output! Mig bekendt er der heller ikke andre, der kan forklare, hvad der foregår.⁵⁾ Jeg har heller aldrig set noget seriøst argument for, at denne sektor skal være offentlig – der er mange andre lande, hvor den er almindelig privat »business«.

TABEL 2. NISKANENS BUREAUKRATIMODEL

Bureaukratier har to mål: Det (i) ideelle og (ii) maksimering af de ansattes rents

(ii) sker ved, at omkostningerne glider op til grænsen, hvor politikerne/skatteyderne reagerer.

Grænsen er højere, jo bedre det lykkes administrationen at skjule de sande output/input-relationer

Note: Omkostningsglidning er en langsom (historisk) proces, som det er meget svært at omgøre.

Der er også lavet en række undersøgelser af biblioteksvæsenet, af offentlige indkøb, af skolerengøring osv. Det er altid et fremtrædende resultat, at de store forskelle, man observerer i de relevante input-mål, ikke giver tilsvarende forskelle i den service, borgerne modtager.

Vi er derfor tvunget til at erkende, at der er store forskelle i den effektivitet, hvormed kommunerne producerer, og der er intet, der tyder på, at staten er mere effektiv end kommunerne. Det er vigtigt at erkende, at effektivitetsforskelle skyldes historien. Over tiden kan der fremvokse forskelle i standarder og normer, som giver store forskelle i output/input-relationen.

Tabel 2 skildrer grundmekanismen i en meget berømt (berygnet) model, som blev indført for 30 år siden af den amerikanske økonom William Niskanen, og som siden er blevet revideret og finpudset i utallige

5) Også her har jeg oplevet, at da jeg spurgte folk, der arbejder i sektoren, hvordan tingene hænger sammen, blev jeg overfuset, og det er en sektor med et sprog, der svarer til opgaven. Herefter fik jeg at vide, at det, der forgik i sektoren, unddrager sig enhver måling. Se også Grønnegård Christensens undersøgelse (Christensen 2001).

udgaver. Den tænker jeg på, hver gang jeg hører nogen fra et udgifts-område forklare, hvor svært det er at måle output i lige netop *deres* sektor. Vi på universiteterne siger således altid udadtil, at man ikke kan måle forskning, selv om vi ustandselig gør det, i de utallige bedømmelser vi hele tiden laver af hinanden. Og Danida har udviklet en hel ideologi om, at man ikke kan (og ikke må) give projekter karakterer, som kan sammenlignes.

Med andre ord: En stor del af den offentlige produktion foregår med betydelige meromkostninger, som skyldes historiske årsager. Med andre ord, der er en masse »rents« (forstået som unødvendige meromkostninger) spredt ud over den offentlige produktion. Der er selvfølgelig også »rents« i den private produktion, men her holdes de i skak af konkurrencen, dér hvor den fungerer, som den skal. En af de processer, der hele tiden forgår, er, at vi offentligt ansatte søger at opnå sådanne »rents«. Kan vi bare forhindre, at vores output kan måles, er der rige muligheder for at høste herlige rents.

Pointe 2: I de kommende år vil der blive et stort effektivitetspres i den offentlige sektor.

Efter Finansministeriets beregninger er år 2002 året, hvor vi danskere omsider har slået vores evige konkurrent Sverige og har fået verdens højeste skattetryk! Det er naturligvis flot at blive verdensmester, men det er måske ikke det bedste område at blive det på.

Det betyder, at vi ikke kan regne med, at der blot kan opkræves flere penge i fremtiden. Dertil kommer, at regeringen har lovet, at ingen skattesatser nogensinde kan forøges, og p.t. ser det unægtelig ud til, at den nuværende regering vil fortsætte en rum tid. Da nogle skattesatser er nominelle, betyder regeringens skattestop, at vi må regne med et svagt faldende skattetryk fremover. EU-samarbejdet betyder også, at der hele tiden er et pres nedad på de (mange) skatter, hvor vi er i top. Det kan således næppe gå i det lange løb, at vi har langt højere afgifter på andre EU-landes biler, end de selv har. Vi påstår naturligvis, at vores meget høje registreringsafgift også rammer danskproducerede biler, og at vi er kede af, at vi ikke har nogen danske bilfabrikker osv. Men det er naturligvis præcis den slags *skjulte handelshindringer*, EU er oprettet for at bekæmpe.

En del EU-modstandere tror, at det vil være lettere at beholde vores høje skattetryk, hvis vi melder os ud af EU – det er et af de mest brugte argumenter imod EU. Da vores velstand bygger på, at vi har en meget stor samhandel med EU, er det klart, at vi under alle omstændigheder

skal have en pagt med EU, og det forekommer mig naivt at tro, at EU vil gå med til flere undtagelser, hvis vi melder os ud og skal forhandle en handelstraktat end organisationen gør nu, hvor vi er medlem.

Det andet, vi ved, er, at der er betydelige nye udgifter på tapetet i de kommende år – ca. 5 år fra nu vil den del af befolkningen, der er på pension, gå op. Det vil give en stigning i skattetrykket på små 5% af BNP. Vi ved også, at fx miljøbevægelsen kæmper for store nye udgifter, og dét er en bevægelse, der ikke er sart i sin propaganda, men forfølger sine fjender med alle midler. Læseren behøver blot at se, hvor kraftigt reaktionerne har været på de meget små nedskæringer, der har været i det sidste års tid. Forsvaret har også overlevet bortfaldet af sin hovedopgave og er kommet godt i vej med at finde på nye spændende opgaver over hele verden. Vi er også mange offentligt ansatte, der gerne vil have mere i løn.

Så fremtiden bliver, at der vil være et betydeligt pres opad i de offentlige udgifter og et svagt fald i skattetrykket. Hvordan skal vi klare dette? Der er tre metoder, som alle er ubehagelige:

- M1. Brugerbetaling for de offentlige ydelser.
- M2. Regulære nedskæringer på nogle områder for at skaffe plads på andre.
- M3. Effektivitetsforøgelser i den offentlige produktion.

(M1) er et andet navn for nye skatter, og alle erfaringer viser, at (M2) er en svær vej at betræde. De to første metoder indebærer desuden velfærdstab for borgerne. Metoden (M3) er ikke ubehagelig for borgerne – den er kun ubehagelig for os offentligt ansatte. Men alt andet lige må man nok slå fast, at alt, hvad der kan gøres for at få gevinster med metode (M3), er en måde, hvorpå man kan undgå noget, der er værre!

Det er vigtigt at gøre sig klart, at også (M3) er en svær vej. For de »rents«, som der er tale om at skære i, er jo netop dem, alle vi i den offentlige sektor holder mest af – det er de ekstra udgifter, der giver os lidt bedre normeringer og mere fryns! Vi vil kæmpe for at bevare vores velerhvervede rettigheder.

Der er meget, der tyder på, at regeringen vil løse problemerne på kortere sigt ved at sælge offentlige aktiver såsom postvæsenet, elværkerne, DSB, SAS, DONG osv. Det er fint, så længe de penge, der kommer ind, bruges til at *reducere statsgælden*, men det er naturligvis et alvorligt problem, hvis de bruges til at finansiere de løbende statsudgifter eller ligefrem til at finansiere skatteenedsættelser, for så betyder det, at når problemerne derefter melder sig, bliver de så meget større. Hvis det provenu, man kan forudse for salget af de hel- og halvoftentlige

erhvervsvirksomheder, går til en ubeskåret reduktion af statsgælden, vil det give ca. 1% af BNP i årlig besparelse. Det hjælper lidt, men der bliver uundgåelig et stort effektivitetspres i det offentlige.⁶⁾

Pointe 3: Effektivitetspreset er en vigtig årsag til den kommende kommunalreform.

Der er tre årsager til, at et effektivitetspres vil føre til en kommunalreform.

- (R1) Jo nærmere kommunerne er ved hinanden i størrelse, jo lettere er det for alle at sammenligne ydelser og omkostninger både for borgere, politikere og embedsmænd.
- (R2) Da en stor del af de offentlige rents skyldes historiske processer, er de konsoliderede i de eksisterende strukturer.
- (R3) Der er stordriftfordel også i offentlig produktion, og en del opgaver som det kræver en vis størrelse at klare. Dette punkt skal jeg ikke omtale nærmere for nærværende.

Dvs. at man kan håbe på, at ved at gøre kommunerne mere ens i størrelse og ved at bryde den eksisterende struktur op, kan man gøre benchmarking lettere og ødelægge eksisterende rent-seeking koalitioner. Dét er håbet – om det vil gå så godt, er ikke godt at vide.

Dette var en kort diskussion af de centrale økonomiske argumenter for en ændret kommunalstruktur. Før jeg går videre, er der et andet punkt, der er vigtigt. Det er spørgsmålet om demokrati: Vil det give mere eller mindre demokrati, hvis kommunestrukturen ændres, fx ved at små kommuner slås sammen. Her er spørgsmålet langt mindre præcist, simpelthen fordi dét, man diskuterer, er mindre klart og båret af en mindre præcis teori. Mit eget udgangspunkt er:

Pointe 4: Når det offentlige opkræver 50% af BNP i skat, kommer det let til at dominere alting. Det er vigtigt at have kommuner, der kan udgøre en reel modvægt.

Det er et punkt, der ikke har været ret meget fremme i debatten. Efter min vurdering er det et reelt problem i Danmark, at vi er præget af meget store offentlige systemer, som er særdeles magtfulde. Det typiske er, at de store udgiftskomplekser har et sæt af klienter, på alle områder, der kæmper for deres interesser. Det forsøger kommunerne også at have, men da de slås med staten om ressourcer, kommer de automatisk til at udgøre en modvægt.

Økonomisk teori forudsiger, at jo mere reel magt/ansvar der findes på et givet demokratisk niveau, jo mere vil folk også interessere sig for det.

6) Det vil også betyde, at vores pensionskasser kommer til at ligge med store mængder af aktier i disse tidligere halvoftentlige selskaber i stedet for med statsobligationer. Det vil så give os alle en interesse i, at disse foretagender går godt, så det er måske et godt bytte?

Det bekræftes meget fint af data: Folk er ikke interesserede i EU-valgene, der betyder lidt, for EU-bestemmer kun over 1,16% af vores penge, og parlamentet har kun en begrænset magt over disse 1,16%. Til gengæld stemmer folk i stor stil både til folketingsvalgene og til kommunalvalgene. Det er fordi de to valg er vigtige. Her er to organer, der hver for sig bestemmer over næsten 25% af vores penge! Det er derfor vigtigt, at kommunerne har en sådan størrelse, at de reelt kan løfte de opgaver, de får. Tilbage er så de amtskommunale valg.

Lad mig lave et tankeeksperiment: Prøv at tænke på den mulighed, at de amtskommunale valg fandt sted en anden dag end dagen for kommunevalget. Nu bedes læseren svare på, hvor mange der ville stemme? Mit gæt er, at stemmedeltagelsen ikke ville falde til kommunevalget, men at den ville falde til det halve ved det amtskommunale valg. Det er der naturligvis ingen, der ved, men jeg tror, at alle, der gennemtænker eksperimentet, vil give mig ret i, at en hel del af amternes demokratiske legitimitet er opnået ved, at amtsvalget ligger på den samme dag som kommunevalget.

Reformer: Nogle veje

Før vi konkluderer, er der to perspektiver, der bør nævnes. For samtidig med, at der diskuteres kommunalreform, er der to andre reformretninger, der også er i spil.

På den ene side er der et vist pres henimod »frit valg«, hvor det, der tilstræbes, er, at folk selv vælger mellem de forskellige kommunale udbydere, og hvor også private udbydere skal ind, eller i hvert tilfælde tilbydes at komme ind på nogle områder. Her er pointen, at dersom folk selv kan vælge, vil der fremkomme en større dynamik i den offentlige struktur. Det kan også være, at der bliver et vist effektivitetspres, men der er en del faldgruber i ordninger, der ligner markedsløsninger, men som ikke er det (se Christofferesen & Paldam, 2002). Dersom der virkelig bliver frit valg, og det kommer til at styre kommunernes dynamik, så vil det betyde meget for den fremtidige kommunalstruktur.

Den anden reformretning er mindre fremme, men vil nok rykke frem på prioriteringslisten, når effektivitetspresset på den offentlige sektor stiger. Det er, at det offentlige koncentrerer aktiviteten om de sande offentlige opgaver og privatiserer de opgaver, hvor der ikke er en offentlig interesse. Der er nemlig en del opgaver, som markedet ikke kan løse, og hvor det er vigtigt, at det offentlige gør det. Men der er andre opgaver, hvor grænsedragningen skyldes et tilfælde, og hvor der ikke varetages en sand offentlig interesse.

Det er fx en offentlig opgave at lave busterminaler, men man kan spørge, om det er en offentlig opgave at drive buslinjer. Så her indføres

i flere og flere lande privat drift, uden at der synes at give problemer. På samme måde er der ingen grund til, at det offentlige står for indsamling af skrald. Den offentlig opgave er at kontrollere, at skraldet bortskaffes på betryggende vis.

Hvilken reform vil der fremkomme: Maxiløsningen eller et kompromis?

Som det forhåbentlig er fremgået, mener jeg, at det er vigtigt at koncentrere kommunerne til færre enheder, og at amter og kommuner sammenlægges. Den strategiske størrelse er at få så store enheder, at de kan klare *hele* undervisningssektoren indtil den højere undervisning – dvs. også *hele* den sekundære undervisning. Det betyder, at der skal være en minimumstørrelse på 25.000 indbyggere i de nye enheder.

Hvis man ikke opdeler de store gamle kommuner, men lægger små kommuner sammen til et minimum på 25.000 vil man ende på ca. **100 kommuner**. Efter min mening er det et fint antal. Om man så politisk vil sige, at kommunerne har spist amterne, eller at amterne efter en vis opdeling har spist kommunerne, er ikke så vigtigt. Det afgørende er, at der herefter vil være en god stabil struktur, som vi vil kunne leve med i de næste 30 år.

En løsning med 100 ny-kommuner (som både er primærkommuner og amter) er den **maxiløsning**, som rumler, og som forekommer mig det bedste, der kan ske. Om det kommer til at ske er en anden sag. Der er dels mange interessenter, der vil kæmpe for at bevare det bestående eller i hvert tilfælde bevare det næsten. Desuden er der ét stort problem:

Hvad skal man gøre med hospitalerne i et sådant maxisystem? Selv de nuværende amter er i mange tilfælde for små til at drive et hospital med alle specialer. Ja, der er mange specialer, som der kun er »plads« til et par afdelinger for i hele landet. Så hospitalerne kan umuligt drives af et system på 100 kommuner.

Én mulig løsning er at drive hospitalerne inden for statens regi, som ét samlet statsligt sygehussystem. Det er desværre ikke nogen uproblematisk løsning, for dermed forsvinder det politiske **ansvarsfrasisigelses-system**, der indtil nu har været centralt for at begrænse udgifterne.

Alle politikere ved nemlig, at hospitalsvæsener er ustyrlige, og at udgifterne let kan eksplodere. Samtidig giver det politikere mange kærkomne muligheder for at få reklame på tårevædede enkeltsager.⁷⁾ For at forhindre udgifterne i at eksplodere er der brug for en måde, hvorpå

7) Der er meget tale om »den tredje vej« som den moderne styringsmetode mellem højre og venstre. Udtrykket bruges af Tony Blair, Gerhard Schröder, Andres Fogh Rasmussen, m. fl. De centrale elementer i denne strategi synes at være, at toppolitikeren fører en blød »management« midterkurs, undgår enhver form for ideologi og overflødig filosofi og kommunikerer med folk via højt profilerede enkeltsager.

den enkelte politiker dels kan stige op på den hvide hest og kæmpe for enkeltsager, og dels kan undgå at have noget ansvar for hele systemet. Her er de halvvejs usynlige amter et ideelt mellemed.

Styringen sker i praksis ved, at regeringen på den ene side pålægger amterne at spare, og på den anden side giver dem besked på at løse snart dette og snart hint sundhedsproblem. Fra tid til anden oven i købet give en særlig pose med penge til et højt profileret formål! Amterne kan så på deres side pege på, at det er Folketingets spare-runders skyld, at der er problemer i sektoren. Hokus pokus ingen har ansvar, og alle får enkeltsager at profilere sig på. Det er et lidt kynisk styringssystem, men det har faktisk virket, sådan at vi har et sundheds-system, der på den ene side er på et pænt gennemsnitligt niveau og på den anden side er relativt billigt, i sammenligning med andre rige lande.⁸⁾

Lad os tænke os, at der var et system, hvor det var krystalklart, at regeringen havde ansvaret for hver enkelt sag og samtidig for sektorens budgetter. Hvordan skulle man så forhindre, at udgifterne sprang i luften?

Det er altså ikke så let at finde på en god ordning til erstatning for den nuværende, hvis amterne forsvinder. Når man læser betænkningen fra »Kjeld Møller Petersen Udvalget« om sygehussektorens fremtidige organisering, er det svært at se, at det har fundet de vises sten, men det er måske også umuligt.

Til slut: Hvordan vil det gå?

Til slut kan man så spørge om, hvordan jeg tror, at det kommer til at gå. Vil man finde en nyordning for hospitalerne og herefter gennemføre maxiløsningen for resten? Vil det føre til en effektivisering, sådan at vi kan fastholde vores velfærdsstat uden de store ændringer i de næste 50 år? Hertil er der kun det at sige, at det vil være herligt, om alt kunne komme til at gå så godt, men jeg vil ikke sætte sandsynligheden ret højt.

På den anden side er det vigtigt at ruske op i den kommunale struktur fra tid til anden. Nu er der gået 30 år siden den sidste store kommunal-reform. Og som vi har set, er rents noget, der vokser frem over tiden, og som derefter konsoliderer sig i form af normer og standarder, som alle lidt efter lidt kommer til at finde helt naturlige. Det er svært at gøre noget ved sådanne problemer, men en af de måder, man kan gøre noget, er ved at ændre systemet.

8) Det er kun udgifterne, der er gjort sammenlignelige. Hvad servicens kvalitet angår, er det et løst skøn, for der er ikke gennemført store internationale sammenlignende analyser af kvaliteten, sådan som der er på folkeskolens område.

Henvisninger:

- ◆ Christensen, J.G., 2001. Affaldssektorens politiske organisering. Danske entreprenører, Miljøsektionen.
- ◆ Christoffersen, H., Paldam, M., 2002. Frit valg og andre delvise markedsløsninger. AKF Forlaget.
- ◆ Heinesen, E., 2002. Determinants of local public school expenditures: A dynamic panel data model. Paper for European Public Choice Society Meeting 2002, Paris.
- ◆ Nannestad, P., 2003. It is not the economy, stupid. Paper for European Public Choice Society Meeting 2002, Århus.
- ◆ Nordstrand, R., Groes, N., 2001. Kommunestyrets fremtid. AKF Forlaget.
- ◆ OECD. PISA-undersøgelsen. Flere rapporter se: <http://www.oecd.org>

Postbesørget blad
(0900 KHC)
Bladnr. 51781

RESULTATER I KVALITETEN

Pjecen kan læses og printes fra FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk.
Yderligere eksemplarer af pjecen kan gratis bestilles hos FOKUS,
c/o Amtsrådsforeningen.

Telefon: 35 29 81 00
Telefax: 35 29 83 35
E-mail: publ@arf.dk

Pjecen er udgivet af FOKUS, c/o Amtsrådsforeningen,
Dampfærgevej 22, 2100 København Ø.

Oplag: 3000 • August 2003
ISSN: 1602-2661