

Udlicitering i de danske kommuner – de gode tiders politik



*Udlicitering i de danske kommuner
– de gode tiders politik*

august 2003

Indhold

Forord	5
1. Indledning	6
2. Data og metode	8
3. Undersøgelsens resultater	10
4. Konklusion	12
Appendiks	13
Referencer og litteratur	17

Forord

Den seneste revision af den kommunale styrelseslov skal gøre det nemmere for private leverandører at byde på opgaver, der i dag varetages af kommunerne selv. Det vil dog fortsat i høj grad være op til kommunerne selv at bestemme omfanget af udlicitering i de enkelte kommuner.

I denne FOKUS-pjece præsenterer lektor Thomas Pallesen, Aarhus Universitet en analyse af, hvad der er afgørende for udliciteringsomfanget i de danske kommuner i perioden 1985-1997. Formålet med analysen er at undersøge sammenhængen mellem partipolitik, det økonomiske pres, kommunestørrelsen og udliciteringsomfanget i alle landets kommuner og i de partipolitiske højborge.

Analysen viser, at økonomi har stor betydning, mens partiforhold synes at betyde langt mindre i forhold til, hvor meget forskellige kommuner har valgt at udlicitere i perioden. Konklusionen er, at udlicitering er et velstandsfænomen, og den lægger således op til debat om, hvorvidt det er nødvendigt at lempe kommunernes økonomiske vilkår for at fremme udliciteringen.

Pjecen henvender sig primært til politikere og ledende medarbejdere i de kommunale forvaltninger, som ønsker mere viden om, hvilke forhold der har betydning for udlicitering af de offentlige opgaver.

1. Indledning

Brugen af private leverandører i den offentlige sektor eller udlicitering af offentlige opgaver er nok en gang kommet på den politiske dagsorden. I den seneste ændring af den kommunale styrelseslov har private leverandører fået en »udfordringsret« (L159, § 62a). Udfordringsretten indebærer, at private leverandører uopfordret skal have mulighed for at fremkomme med tilbud på kommunale opgaver, der hidtil har været løst af kommunerne selv. Efter loven skal kommunerne tage stilling til tilbuddet og begrunde et evt. afslag.

Som det udtrykkes i bemærkningerne er sigtet med loven, at der skal produceres »bedst og billigst« i den offentlige sektor, og det er regeringens opfattelse, at det bedst sker ved, at offentligt producerede ydelser underkastes »markedsprøvning«. Kommunernes suveræne ret til at afgøre, hvordan og af hvem en given offentlig ydelse skal produceres, uanset om den offentlige opgavevaretagelse er dyrere eller billigere end en tilsvarende privat løsning, bliver imidlertid ikke anfægtet.

Loven balancerer således mellem to forskellige hensyn. På den ene side er det regeringens ønske, at private leverandører i højere grad skal inddrages i løsningen af offentlige opgaver. Respekten for det kommunale selvstyre tilsiger på den anden side, at regeringen ikke direkte kan eller vil tvinge kommunerne til i højere grad at anvende private leverandører.

Men det er hensigten, at de private leverandører i det mindste vil få bedre muligheder for at udfordre de offentlige producenter og demonstrere, at de kan gøre det bedre og billigere. Samtidig vil kommunerne i højere grad skulle redegøre, hvorfor de i givet fald har fravalgt en billigere privat løsning.

Hvorvidt de nye bestemmelser i kommunestyrelsesloven i sig selv kan forventes at øge anvendelsen af private leverandører og øge graden af udlicitering i de danske kommuner er mere tvivlsomt. Et nøgternt gæt er, at det i høj grad – fortsat – vil være kommunernes grundlæggende indstilling til inddragelsen af private leverandører, der vil være udslagsgivende, da kommunerne efter loven ikke har pligt til at vurdere det private tilbud i en række mere eller mindre klart definerede tilfælde. Kommunerne kan afvise den private udfordring, hvis det private tilbud ikke skønnes at kunne udføres lovligt, eller hvis leverandøren ikke anses for at have de tekniske eller økonomiske forudsætninger for at løfte opgaven, ligesom tilbuddet heller ikke må være »unormalt lavt«. Det svarer til almindelige udbudsbetingelser, men hertil kommer, at kommunerne heller ikke behøver at vurdere mindre opgaver (under 250.000) eller tilbud, der afviger fra kommunens »normale opgaveafgrænsning«. Der skal således næppe mobiliseres megen kommunal kreativitet for at anvende regelsættet og afgrænse opgaverne på en måde, der besværliggør eller afskrækker private tilbud – hvis det er det, man

ønsker. Omvendt kan mere positivt indstillede kommuner benytte de nye bestemmelser som anledning til at gøre det nemmere for private tilbudsgivere, fx ved at udarbejde et katalog over indholdet og omkostningerne ved de kommunale opgaver, sådan som de nu er defineret i kommunen – hvis der er det, man ønsker.

Det spørgsmål, der rejser sig i forlængelse heraf, er altså, hvad der bestemmer den grundlæggende indstilling til udlicitering i de danske kommuner. Det er artiklens hovedformål at belyse, hvilke faktorer der har haft betydning for omfanget af udliciteringen i de danske kommuner i perioden 1985-1997. I den litteratur, der har beskæftiget sig med udlicitering, har der været peget på to hovedårsager til udlicitering. Den ene hovedforklaring på udliciteringsomfanget har været politisk, og efter den forklaring er udlicitering et ideologisk spørgsmål, der har delt borgerligt-liberale udliciteringstilhængere og socialistisk-socialdemokratiske udliciteringsmod-

standere. Den situation svarer til den danske debat, hvor det især har været Venstre og Konservative, der har advokeret for øget udlicitering i den offentlige sektor, hvorimod Socialdemokratiet og venstrefløjspartierne har været mere skeptiske, om end der har været en vis opblødning af synspunkterne de seneste år. Den anden hovedforklaring har været økonomisk og peget på, at en presset økonomisk situation er en faktor, der kan få politikere uanset deres ideologiske observans til at foretage udlicitering. Rationalet i den økonomiske forklaring har været, at udlicitering ofte er forbundet med besparelser, men at der skal smalt hals og økonomiske begrænsninger til, før politikerne seriøst overvejer at foretage udlicitering. Hvis man overfører forklaringerne til de danske kommuner, så er det altså forventningen, at borgerligt styrede kommuner vil udlicitere mere end socialdemokratisk ledede kommuner, og at økonomisk pressede kommuner vil udlicitere mere end økonomisk velstillede kommuner.

2. Data og metode

Et er at have nogle forestillinger om, at partipolitik og den økonomiske situation kan have betydning for udliciteringsomfanget i de danske kommuner. Et andet er at konkretisere de forestillinger på en måde, der gør, at de rent faktisk kan undersøges. Det indebærer, at der skal træffes nogle valg om udformningen af undersøgelsen, der kan have betydning, fordi de kan præge resultatet i en bestemt retning. I den forstand kan der argumenteres for, at målingen af udliciteringsomfanget er det enkleste problem. Alle kommuner skal følge det samme regnskabssystem, der er autoriseret af Indenrigsministeriet. Det indebærer, at alle momsbelagte serviceydelser, der leveres af private virksomheder, skal bogføres på to bestemte konti (konto 4.5. og 4.9). Standardiseringen af den kommunale bogføringspraksis er således en stor fordel, når udliciteringsomfanget i de danske kommuner skal gøres op, men det løser ikke alle problemer. Der kan således argumenteres for, at den måde at opgøre udliciteringen på kan under- såvel som overdrive omfanget af udliciteringen. Det kan hævdes, at målet overdriver udliciteringsomfanget, da også udgifter til privat leverede serviceydelser, der ikke har været udbudt i licitation, indgår i opgørelsen. Omvendt kan der også argumenteres for, at opgørelsen vil være for snævert defineret, da opgaver, der har været i licitation, men hvor licitationen har medført, at en offentlig myndighed har vundet opgaven, ikke vil blive medregnet. Det kan ligeledes hævdes, at der også blandt momsfrie serviceydelser (bogføres på

konto 4.0) er ydelser, der burde være medtaget. For eksempel forsikringsydelser, hvor offentlige myndigheder i et vist omfang kan vælge at tegne forsikring ved et privat forsikringsselskab, for eksempel efter en udbudsrunde, i stedet for at være selvforsikrede. Uanset argumenterne for og imod opgørelsesmetoden, så er der ud fra en mere pragmatisk betragtning ikke så meget andet at gøre, da metoden er den eneste, der muliggør, at der kan indhentes oplysninger om udliciteringsomfanget for alle kommuner i en længere årrække.

Problemerne ved opgørelsen af udliciteringsomfanget er imidlertid relativt beskedne sammenlignet med de problemer, der er knyttet til opgørelsen af partiernes styrke og størrelsen af det økonomiske pres, kommunerne er udsat for. Da partipolitikens mulige betydning for udformningen af den offentlige politik er en gammel problemstilling inden for politologien, er der ligeledes en lang tradition for at forsøge at opgøre partiernes styrke. Konklusionen på undersøgelserne af partipolitikens betydning er, at effekten i stort omfang er afhængig af, hvordan partiernes styrke gøres op (Schmidt, 1996). Her er det valgt at fokusere på, hvilket af de landsdækkende partier der har borgmesterposten. Ikke fordi det i sig selv er en perfekt indikator for partiernes styrke. Valget af indikator hænger imidlertid sammen med, at i en lang række danske kommuner har det samme parti siddet uafbrudt på borgmesterposten lige siden kommunal-

reformen i 1970. Og uanset, at borgmesterpartiet sjældent har haft absolut flertal i byrådet og ofte er en del af en bred konstituering, så er det under alle omstændigheder et udtryk for, at partiet har en dominerende rolle i kommunen. Den partipolitiske indikator, der anvendes i denne undersøgelse, er således ikke i alle henseender perfekt. Til gengæld må det antages, at den forstærker mulighederne for, at partipolitik kan få en betydning. Også de kommuner, hvor der er sket et partipolitisk skift på borgmesterposten, er medtaget i analysen, men her er det altså forventningen, at partierne ikke har samme muligheder for at påvirke indholdet af den førte politik, som det er tilfældet i de partipolitiske højborgere.

Det økonomiske pres, kommunerne er udsat for, kan ligeledes tænkes at bestå af flere elementer og kan gøres op på forskellige måder. Den grundlæggende tankegang er imidlertid relativ simpel. Kommunerne har indtægter og udgifter, og det økonomiske pres kan således opstå enten ved, at kommunerne er udsat for et svigtende finansieringsgrundlag, at udgifterne til de kommunale serviceydelser vokser eller som en kombination af en ufordelagtig udvikling på indtægts- og udgiftssiden. Når opgørelsen af det økonomiske pres ikke er lige så simpelt, hænger det sammen med, at finansieringen af kommunernes udgifter ikke bare er et lokalt anliggende, men påvirkes af udligningen mellem kommunerne, både via omfordeling mellem kommunerne og gennem statstilskud til kommunerne, der udmåles efter kommunens indtægts- og udgiftssituation (se for en oversigt Indenrigsministeriet, 2001).

Det mål, der i denne undersøgelse anvendes som indikator på kommunernes økonomiske pres, er kommunernes beskatningsgrundlag. Fordelen ved at anvende dette mål som indikator for det økonomiske pres er, at det er enkelt at gøre op og fortolke, samtidig med at kommunerne uanset udligningsordningerne alt andet lige vil være stillet økonomisk bedre (dårligere) ved en udvikling i beskatningsgrundlaget, der ligger over (under) landsgennemsnittet.

Det kan dog indvendes, at beskatningsgrundlaget er et for simpelt mål for kommunernes økonomiske situation, da der dermed eksempelvis ikke tages højde for, at kommunernes gælds- og likviditetssituation og særlige udgiftsbehov også kan presse kommunerne på forskellig vis, hvilket ikke nødvendigvis hænger sammen med størrelsen eller udviklingen i beskatningsgrundlaget. Uanset rimeligheden af indvendingerne, så er det på den anden side også forbundet med nogle problemer at tage højde for disse forhold. På udgiftsbehovssiden er der næppe grænser for, hvilke omstændigheder der kan hævdes at udløse kommunale udgifter, og som derfor også burde indgå i vurderingen af udgiftsbehovene. At anvende de faktiske udgifter som indikator for udgiftsbehovene er ikke nogen problemfri løsning, da de faktiske udgifter kan afspejle meget andet end objektive udgiftsbehov. For det andet vil et mål for det økonomiske pres, der er sammensat af en række indikatorer, betyde, at der skal foretages en sammenvejning af en række indikatorer, der nødvendigvis ikke udvikler sig i samme retning (se for eksempel Mouritzen, 1991, for et mere komplekst økonomisk velstandsmål). Under alle om-

stændigheder kan indvendingerne have noget på sig, og derfor er Mouritzens økonomiske velstandsmål også medtaget i analysen. Såfremt resultaterne viser sig at være robuste over for anvendelsen af forskellige mål for den økonomiske situation, er der større grund til at fæstne lid til konklusionerne.

Endelig er kommunestørrelsen inddraget i undersøgelsen. Ikke fordi kommunestørrelsen er så ligetil på forhånd at forbinde med et større eller mindre

udliciteringsomfang. Det har således været fremført, at større kommuner har bedre forudsætninger for at udlicitere, da de har et større udvalg af leverandører og et mere professionelt embedsapparat til at håndtere de tekniske og juridiske forhold, udlicitering også indebærer. Omvendt er det blevet hævdet, at der i mindre kommuner ofte på en række områder ikke vil være den befolkningsmæssige basis for egenproduktion, hvorfor de mindre kommuner har en stærkere tilskyndelse til at udlicitere end større kommuner.

3. Undersøgelsens resultater

Analysen omfatter perioden 1985-1997, og dækker dermed både perioden i 1980'erne, hvor den kommunale økonomi generelt var presset, og den mere ressourcerigelige situation efter 1993. Der er således variation i kommunernes økonomiske situation i perioden, også specifikt for de enkelte kommuner, da den generelle økonomiske situation slår igennem med forskellig styrke i de enkelte kommuner. Omlægninger af det kommunale budget- og regnskabs-system gør, at det ikke er muligt at få økonomidata for perioden før 1985, der er sammenlignelige med perioden efter 1985.

Udlieferingsomfanget er gjort op på to måder. Dels som et *absolut* niveau, hvor udlieferingsomfanget er opgjort som de kommunale udgifter per indbygger til privat leveret service, og dels som et *relativt* niveau, hvor de samlede kommunale udgifter til privat leveret service gøres op som andelen af de totale driftsudgifter i den enkelte kommune. Det relative mål er den sædvanlige måde at opgøre udlieferingsomfanget på (se for eksempel Finansministeriet, 1991). Når det absolutte mål for udlieferingsomfanget også er medtaget, hænger det sammen med, at det i modsætning til det relative mål ikke er afhængigt af størrelsen af de samlede kommunale udgifter. To kommuner, der har samme udgifter til private leverandører per indbygger, men har forskelligt samlet kommunalt udgiftsniveau, vil have forskelligt relativt udlieferingsomfang. Men uanset forskellen i det relative

udlieferringsomfang, så kan det altså med en vis ret hævdes, at udlieferringsinstrumentet dog anvendes i begge kommuner, og at det anvendes i samme omfang. Målet kan altså for eksempel vise, hvorvidt der er en berøringsangst over for udliefering i kommunerne, der ikke har noget med størrelsen af den kommunale sektor at gøre. Den vil således styrke en partipolitisk begrundet forklaring på udlieferingen, hvis det eksempelvis kan påvises, at de socialdemokratiske kommuner ikke alene udlieferer relativt mindre end de borgerlige kommuner, men også udlieferer mindre per indbygger.

Problemstillingen undersøges metodisk på to måder. Dels ved en undersøgelse for de enkelte år, og endelig som en samlet, såkaldt »poolet« analyse, hvor alle oplysningerne i de enkelte år for alle kommunerne analyseres under ét.

Resultatet af undersøgelsen af sammenhængen mellem partipolitik, det økonomiske pres, kommune-størrelsen og udlieferingsomfanget per indbygger i alle landets kommuner og i de partipolitiske højborgere (se appendiks, tabel 1) viser, at udlieferingsomfanget opgjort på denne måde er *lavere* i de borgerligt styrede kommuner end i de socialdemokratiske eller venstrefløjlede kommuner. Denne tendens er endda endnu stærkere i de partipolitiske højborgere. Sammenhængen er stabil over tid, den gælder i alle de undersøgte år, og derfor heller ikke overraskende, også når

perioden ses under ét. Det entydige resultat svarer ikke til den sædvanlige ideologisk baserede opfattelse af partiernes holdning til udlicitering. Det kan altså med stor sikkerhed slås fast, at der i sammenligning med de borgerligt styrede kommuner ikke er nogen principiel modstand mod at anvende udlicitering i de socialdemokratiske eller venstrefløjlede kommuner.

På samme måde viser det økonomiske pres sig heller ikke at have den effekt, som man kunne forvente efter den gængse opfattelse af den økonomiske situations betydning for udliciteringsomfanget, da et stigende økonomisk pres *reducerer* omfanget af udliciteringen. Resultatet er igen helt entydigt i alle de undersøgte år og uanset om, det alene er de politiske højborgere eller alle kommunerne under ét, der undersøges. Det rokker heller ikke ved konklusionen, at kommunernes velstand gøres op på forskellig vis. Uanset om det er beskatningsgrundlaget eller Poul Erik Mouritzens kombinerede mål, der anvendes som indikator for kommunernes økonomiske velstand, så bliver resultatet, at jo mere økonomisk pressede kommuner er, des mindre udliciterer de (jf. nederste linje i tabel 1). I sammenligning med de politiske og økonomiske forhold, så viser kommunistørrelsen sig derimod ikke at have nogen nævneværdig eller entydig betydning for udliciteringsomfanget.

Resultatet af undersøgelsen af sammenhængen mellem partipolitik og det økonomiske pres på den ene side, og på den anden side udliciteringsomfanget, opgjort *som andelen af de samlede driftsudgifter* (se appendiks, tabel 2), får konsekvenser for vurderingen

af partipolitikens betydning, da der nu ikke er nogen sammenhæng mellem det partipolitiske styre og udliciteringsomfanget, hverken i de partipolitiske højborgere eller når alle kommuner ses under ét. Det vil sige, at den andel af de totale kommunale udgifter, der leveres af private leverandører, stort set ikke er forskellig i borgerligt og socialdemokratisk styrede kommuner.

Til gengæld så ændres betydningen af den økonomiske situation ikke af, at udliciteringsomfanget gøres op på en anden måde. Det er fortsat sådan, at der er en stærk sammenhæng mellem det økonomiske pres og udliciteringsomfanget, således at jo mere økonomisk pressede kommunerne er, des mindre udliciterer de. Det gælder, uanset om den økonomiske situation vurderes med udgangspunkt i beskatningsgrundlaget eller det samlede mål for kommunens velstand, og uanset om analysen omfatter alle kommunerne under ét eller er begrænset til de partipolitiske højborgere.

Kommunistørrelsen viser sig også at have en vis betydning for det relative udliciteringsomfang i kommunerne. Samlet set er der således en tendens til, at mindre kommuner har en højere andel af deres opgaver udliciteret end større kommuner. Resultatet giver således ikke støtte til forestillingen om, at mindre kommuner har sværere ved at håndtere udlicitering end større kommuner, ligesom mindre kommuner heller ikke lader til at være hæmmet af et muligt mere begrænset udvalg af private leverandører.

4. Konklusion

Den sikreste konklusion, der kan drages af analysen af udliciteringen i de danske kommuner i perioden 1985-1997, er, at det ikke er en løsning, kommunerne tyr til, når de bliver økonomisk pressede. Tværtimod, så forholder det sig sådan, at udlicitering er et velstandsphænomen, der øges, når kommunernes beskæftigelsesniveau stiger.

De partipolitiske forholds betydning for udliciteringsomfanget viser sig i høj grad at være afhængig af, hvordan udliciteringsomfanget gøres op. Hvis der ses på det absolutte omfang af udliciterede opgaver i de danske kommuner, dvs. de samlede kommunale udgifter per indbygger, der anvendes til privat leverede serviceydelser, så er der en klar tendens til, at det i særlig grad er socialdemokratiske kommuner, der udliciterer. Hvis målestokken er det relative omfang, dvs. hvor stor en andel de privat leverede serviceydelser udgør af de samlede kommunale udgifter, så er konklusionen, at der ikke er forskel på udliciteringsomfanget i de borgerligt og socialdemokratisk styrede kommuner.

Det forhold, at den partipolitiske betydning er afhængig af, hvilken måde udliciteringen måles på, tyder på, at der er andre forhold på spil. Når resultatet varierer afhængigt af, om der ses på et relativt eller absolut niveau for udliciteringen, hænger det sammen med, at de partipolitiske forhold har en betydning for den offentlige sektors størrelse på kommunalt niveau,

idet størrelsen af de kommunale udgifter generelt er mindre i de borgerligt styrede kommuner. De borgerlige borgmestre holder altså i højere grad end de socialdemokratiske borgmestre igen med de samlede kommunale udgifter, hvorimod den andel af de samlede udgifter, der er udliciteret, stort set er den samme som i de socialdemokratisk styrede kommuner. Da det totale udgiftsniveau er højere i de socialdemokratiske kommuner, så betyder det samlet set, at der udliciteres mere målt per indbygger i de socialdemokratiske end i de borgerligt ledede kommuner.

Resultatet kan fortolkes på flere måder. Dem, der går op i, at det gør en forskel, om man sætter sit kryds ved det ene eller det andet parti, kan trøste sig med, at det altså har en betydning for det samlede kommunale udgiftsniveau. Til dem, der går op i, at udliciteringsniveauet med fordel kunne øges, er der klar besked: Selvom brugen af private leverandører kan være begrundet i mange forhold, så er der en entydig tendens til, at udliciteringen øges, når det går godt med økonomien i kommunerne, og der er vækst i de kommunale budgetter. Omvendt, når velstanden og den kommunale udgiftsvækst stagnerer, så er der en tendens til, at det i særlig grad er de privat leverede serviceydelser, der må holde for. I den situation reducerer kommunerne deres køb af private serviceydelser mere end den kommunale egenproduktion. Kommunerne »indliciterer« så at sige i økonomisk pressede situationer.

En mulig forklaring på denne tendens er, at selvom udlicitering givetvis i mange situationer kan være »bedre eller billigere« (se for oversigt Domberger & Jensen, 1997), så er der også andre, væsentlige hensyn på spil for de danske kommunalpolitikere, hvad enten det er socialdemokrater eller venstremænd. I forhold til egenproduktion indebærer udlicitering af en opgave, at kommunalpolitikere ikke i samme grad har adgang til løbende at gribe og justere forhold, der skønnes (politisk) uhensigtsmæssige. Udlicitering er heller ikke populært blandt de offentligt ansatte, og er det langt hen ad vejen næppe heller blandt brugerne af de offentlige institutioner, hverken i de socialdemokratiske eller borgerligt ledede kommuner.

Hertil kommer, at den udstrakte decentralisering af ansvaret i de danske kommuner betyder, at det ofte vil være på institutionsniveauet, at en beslutning om udlicitering skal tages. Her er det givetvis nemmere at udlicitere, når det kan gøres uden, at det går ud over nogen af de allerede ansatte. Og det kan man i særlig grad, når der er vækst i den kommunale økonomi og de kommunale institutioners budgetter. Omvendt, når økonomien er presset i kommunerne og på de kommunale institutioner, så kan det være en anledning til, at man overvejer, om en opgave, der er udliciteret, kunne løses af den offentlige institution selv. Det gælder vel i særlig grad, hvis alternativet er indskrænkninger i personalestaben.

Den udstrakte decentralisering af den økonomiske og ledelsesmæssige kompetence i de danske kommuner kan sammen med forskelle i datagrundlaget givetvis også bidrage til at forklare forskellen på resultaterne

af denne og andre undersøgelser af udliciteringsomfanget i kommunerne. Christoffersen & Paldam (1998) når fx ligeledes til det resultat, at de partipolitiske forhold ikke har den store betydning, hvorimod det konkluderes, at en presset kommunal økonomi øger tilbøjeligheden til at udlicitere. Christoffersen & Paldams undersøgelse af omfanget af markedsorienteringen er baseret på spørgeskemaer, og da større udliciteringsprojekter ofte bliver omstridte emner på den kommunalpolitiske dagsorden i økonomisk pressede situationer, kan det muligvis bidrage til at forklare, hvorfor det oplevede omfang af markedsorienteringen viser sig at hænge sammen en presset økonomisk situation.

Den udstrakte økonomiske decentralisering i de danske kommuner indebærer imidlertid, at valget mellem at købe ydelserne hos private leverandører eller selv at producere ydelserne i langt de fleste tilfælde træffes af de enkelte kommunale institutioner ved en masse større, og især mindre, økonomiske dispositioner, der sjældent når den lokalpolitiske dagorden og de lokale medier. Til gengæld registreres de alle i regnskabssystemet, der er grundlaget for denne undersøgelse.

Hvorvidt revisionen af den kommunale styrelseslov vil ændre på omfanget af den privat leverede service, er det for tidligt at sige noget håndfast om på nuværende tidspunkt. Som nævnt i indledningen er buddet her, at det i høj grad – fortsat – vil være kommunernes grundlæggende indstilling til inddragelsen af private leverandører, der vil være udslagsgivende. Og hvis det står til troende, så er det i en decentraliseret kommunal verden fortsat i betydeligt omfang

et spørgsmål, der afgøres på de enkelte kommunale institutioner. Og de kommunale institutioners indstilling til udlicitering vil være betinget af deres økonomiske situation. Jo bedre de har det, des mere anvender de private leverandører, og vice versa, jo mere pressede de er, des mere udsatte er de private leverancer. De kommunale institutioners økonomiske

situation er regeringen indirekte med til at påvirke. Det drilske råd til regeringen er altså, at hvis den ønsker mere udlicitering, så kan regeringen bidrage til den udvikling ved at lempe kommunernes økonomiske vilkår og skabe grobund for øgede kommunale udgifter.

Appendiks

TABEL 1: SAMMENHÆNGEN MELLE PARTIPOLITIK (BORGMESTERENS PARTIFARVE), DET ØKONOMISKE PRES (BESKATNINGSGRUNDLAGET) OG UDLICITERINGSNIVEAUET (KOMMUNALE UDGIFTER PER INDBYGGER TIL PRIVAT LEVEREDE SERVICEYDELSER) I ALLE DANSKE KOMMUNER OG I DE PARTIPOLITISKE HØJBORGE (I PARENTES MED FED) I PERIODEN 1985-1997.

TVÆRSNITSANALYSE

	PARTIPOLITIK (standard koef.)	ØKONOMISK PRES (standard koef.)	KOMMUNESTØRRELSE (standard koef.)	R ²
1985	-.175*** (-.209*)	-.380*** (-.316***)	.124** (.095)	0.25 (0.23)
1986	-.232*** (-.248**)	-.374*** (-.384***)	.134** (.082)	0.27 (0.27)
1987	-.247*** (-.223**)	-.308*** (-.293***)	.105* (.062)	0.20 (0.15)
1988	-.238*** (-.231**)	-.353*** (-.367***)	.120* (.090)	0.24 (0.23)
1989	-.231*** (-.270**)	-.322*** (-.319***)	.100 (.046)	0.20 (0.19)
1990	-.113** (-.268**)	-.359*** (-.338***)	.088 (.007)	0.17 (0.19)
1991	-.133** (-.265**)	-.309*** (-.344***)	.044 (-.038)	0.12 (0.18)
1992	-.141** (-.301***)	-.299*** (-.325***)	.042 (-.077)	0.12 (0.18)
1993	-.168*** (-.315***)	-.318*** (-.325***)	.019 (-.123)	0.13 (0.17)
1994	-.182*** (-.292***)	-.312*** (-.368***)	.006 (-.132)	0.12 (0.19)
1995	-.154*** (-.194***)	-.358*** (-.467***)	.000 (-.108)	0.14 (0.23)
1996	-.155** (-.233**)	-.353*** (-.378***)	.030 (-.092)	0.15 (0.17)
1997	-.179*** (-.291***)	-.405*** (-.427***)	.000 (-.088)	0.20 (0.24)
Samlet	-.163*** (-.240***)	-.371*** (-.387***)	.055*** (-.028)	0.19 (0.23)
Samlet ¹⁾	-.126*** (-.215***)	-.373*** (-.359***)	.083** (-.002)	0.20 (0.21)

1) Her anvendes Poul Erik Mouritzens mål for kommunernes velstand i stedet for beskatningsgrundlaget

Note: Signifikansniveau: *** 1 procent, ** 5 procent, * 10 procent. Signifikansniveauet udtrykker (i dette tilfælde), hvor stærk sammenhængen er mellem faktorerne. Konventionen er, at signifikansniveauet skal være på mindst 5%, hvilket i tabellen er angivet med to eller tre ***.

R2 udtrykker, hvor stor en andel af variationen i udliciteringsomfanget der er forklaret (fx at partipolitik, beskatningsgrundlaget og kommunestørrelsen samlet set kan forklare 23% (0,23) i perioden 1985-97.

Betakoefficienterne kan sammenlignes direkte (fx er betydningen af beskatningsgrundlaget (- 0,387) ca. halvanden gang større end

betydningen af partipolitik (-0,240). Fortegnet, der her i begge tilfælde er -, betyder, at jo større økonomisk pres (jo lavere beskatningsgrundlag) des lavere udliciteringsomfang.

Socialdemokratiet og SF er kodet som 0 og borgerlige partier kodet som 1. Det betyder, at det negative fortegn (fx -0,240 i perioden 1985-97) indikerer, at udliciteringsomfanget er lavere i borgerligt ledede kommuner end i socialdemokratisk styrede kommuner.

Datakilder: Kommunal Aarbog, diverse årgange (borgmesterens parti) og Danmarks Statistik, Kommunalstatistisk Database (de økonomiske oplysninger).

TABEL 2. SAMMENHÆNGEN MELLEM PARTIPOLITIK (BORGMESTERENS PARTIFARVE), DET ØKONOMISKE PRES (BESKATNINGSGRUNDLAGET) OG UDLICITERINGSNIVEAUET (DE KOMMUNALE UDGIFTER TIL PRIVAT LEVEREDE SERVICEYDELSERS ANDEL AF DE SAMLEDE DRIFTSUDGIFTER) I ALLE DANSKE KOMMUNER OG I DE PARTIPOLITISKE HØJBORGE (I PARENTES MED FED) I PERIODEN 1985-1997.

TVÆRSNITSANALYSE

	PARTIPOLITIK (standard koef.)	ØKONOMISK PRES (standard koef.)	KOMMUNESTØRRELSE (standard koef.)	R ²
1985	-.008 (.008)	-.192*** (-.235***)	-.050 (-.094)	0.02 (0.02)
1986	-.085 (-.039)	-.242*** (-.331***)	-.0046 (-.087)	0.05 (0.08)
1987	-.067 (.041)	-.198*** (-.226***)	-.080 (-.099)	0.03 (0.02)
1988	-.062 (.011)	-.238*** (-.277***)	-.056 (.063)	0.05 (0.04)
1989	-.041 (.003)	-.200*** (-.214***)	-.085 (.124)	0.03 (0.01)
1990	.078 (.041)	-.261*** (-.271***)	-.116* (-.157)	0.06 (0.05)
1991	.076 (.078)	-.245*** (-.332***)	-.152** (-.193*)	0.06 (0.09)
1992	.063 (-.040)	-.257*** (-.332***)	-.121* (-.184)	0.06 (0.08)
1993	.028 (.012)	-.306*** (-.369***)	-.146** (-.262**)	0.08 (0.13)
1994	-.004 (.002)	-.230*** (-.358***)	-.163** (-.264**)	0.05 (0.12)
1995	.018 (.008)	-.287*** (-.471***)	-.167** (-.228**)	0.08 (0.21)
1996	.033 (.008)	-.301*** (-.377***)	-.138** (-.208*)	0.08 (0.12)
1997	-.014 (-.070)	-.373*** (-.451***)	-.116* (-.194*)	0.12 (0.18)
Samlet	.015 (.012)	-.247*** (-.312***)	-.096*** (-.154***)	0.06 (0.10)
Samlet ¹⁾	.027 (.001)	-.124*** (-.144***)	-.063** (-.126**)	0.01 (0.02)

1) Her anvendes Poul Erik Mouritzens mål for kommunernes velstand i stedet for beskatningsgrundlaget.

Noter: Som tabel 1.

Datakilder: Kommunal Aarbog, diverse årgange (borgmesterens parti) og Danmarks Statistik, Kommunalstatistisk Database (de økonomiske oplysninger).

Referencer og litteratur

Christoffersen, Henrik & Martin Paldam (1998): *Markets and Municipalities*, Århus: Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.

Domberger, Simon & Paul Jensen (1997): »Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects«, *Oxford Review of Economic Policy*, 13: 67-78.

Finansministeriet (1983): *Rapport afgivet af privatiseringsudvalget*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1991): *Udlisitering af offentlige driftsopgaver*, København: Finansministeriet.

Indenrigsministeriet (2001): *Kommunal udligning – en kort præsentation*, København: Indenrigsministeriet.

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den Politiske Cyklus*, Århus: Politica.

Schmidt, Manfred G. (1996): »When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy«, *European Journal of Political Research*, 30: 155-183.

Datakilder:
Kommunal Aarbog, diverse årgange
Danmarks Statistik, Kommunalstatistisk Database