

CEPOS

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Kommunale skatteforhøjelser

En analyse af baggrunden for kommunernes ønsker om at øge den kommunale beskatning i 2010.

CEPOS arbejdspapir nr. 8



CEPOS' publikationer er gratis tilgængelige for alle online på www.cepos.dk, men kan også bestilles i trykt form gennem CEPOS forlaget,
Landgreven 3, 3. sal, 1301 København K
Telefon: 33 45 60 30 eller fax: 33 45 60 45
E-mail: info@cepos.dk

© Copyright: 2010 CEPOS, Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

1. udgave, 1. oplag 2010

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til CEPOS.

© Copyright omslag: 2010 CEPOS

© Omslagslayout: CEPOS

Tryk: CEPOS Forlaget

Forlag: CEPOS Forlaget

Oplag: 70

ISBN nr.: 978-87-92581-07-5

Maj 2010

Kommunale skatteforhøjelser

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

CEPOS arbejdspapir nr. 8

Maj 2010

Forord

CEPOS har i en række arbejdsrapporter gennem 2009 undersøgt, hvorledes statens styring af den kommunale økonomi fungerer. Dette papir er en videreførelse af disse undersøgelser.

Folketinget vedtog i 2008 en lovgivning, som indebærer at kommuner, der overskrider gældende økonomiske rammer, skal tilbageføre størstedelen af overskridelsen i det følgende år. De øvrige kommuner forpligtes samtidig til at stå for tilbageføring af den resterende del af overskridelsen. Da de foreløbige regnskaber for 2008 blev gjort op i 2009 tegnede der sig alligevel en overskridelse af rammen for driftsudgifter, men regeringen accepterede at kompensere for kravet om tilbageføring. For at undgå, at en lignende situation skulle opstå for det følgende år, blev der i økonomiaftalen fra juni 2009 om kommunernes økonomi for 2010 indføjet en ny mekanisme i form af en pulje for skatteforhøjelser på 500 millioner kroner, hvor rettigheder til skatteforhøjelser skulle uddeles efter ansøgninger fra kommunerne.

I foråret 2010 forhandles så mellem regeringen og Kommunernes Landsforening en aftale om vilkårene for kommunernes økonomi for 2011. CEPOS har med den nærværende analyse af effekterne af skatteforhøjelsespuljen for 2010 ønsket at fremlægge en dokumentation for disse effekter, således at denne viden kan indgå i overvejelserne om, hvorledes økonomiaftalen for 2011 skal udformes.

Maj 2010

Henrik Christoffersen

Forskningschef i CEPOS

Indhold

Sammenfatning	9
1. Aftalen om kommunernes økonomi for 2010	13
2. Mulige faktorer, som kan forklare ønsker om skatteøgning.....	18
3. Test af forklaringsmodellen.....	21
4. Ministeriets behandling af ansøgningerne om skatteøgning	25
5. Vurdering af skatteforhøjelsespulje som element i den statslige styring af kommunernes økonomi	28
Bilag 1. Tilsagn og afslag til kommuner, som har søgt om andel af skattepuljen 2010	36

Sammenfatning

Som led i aftalen fra juni 2009 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi i 2010 blev der etableret en pulje på 500 millioner kroner til kommunale skatteforhøjelser ud over, hvad de enkelte kommuner kunne finde plads til inden for det pågældende skattestop. Puljen var åben for ansøgninger fra kommunerne, idet der blev opstillet et sæt af overordnede kriterier, som skulle lægges til grund ved Indenrigs- og Socialministeriets tildeling af kvoter fra puljen. Der var i alt 42 kommuner, som ansøgte om lov til at øge den kommunale beskatning, og ud af disse kommuner udvalgte ministeriet 17 kommuner, som hver fik tildelt kvoter fra puljen.

I dette papir undersøges dels, hvad der kendetegner de 42 kommuner, som ansøgte om lov til at gennemføre skattehævning, dels undersøges, hvad der kendetegner de 17 kommuner, som regeringen gav lov til at hæve skatten.

Der bliver afprøvet seks mulige hypoteser om, hvad det er for kommuner, som søgte om lov til at øge skatten, og hvad det er for kommuner, som regeringen udvalgte og gav lov til at sætte skatten i vejret. Hypoteserne bliver efterprøvet ved hjælp af regressionsanalyser, hvor der til hver hypotese knyttes en eller flere variable, som udtrykker, i hvor høj grad de pågældende træk kendetegner de enkelte kommuner.

Hypoteserne og resultaterne af analyserne er sammenfattet i tabellen på næste side.

I tabellen er de hypoteser, som analysen signifikant bekræfter, fremhævet. Som det ses, er det kun enkelte af hypoteserne, som bliver bekræftet.

Hypoteserne	Kendetegner de 42 ansøgende kommuner	Kendetegner de 17 kommuner som fik lov at øge skatten
1. Udgiftstunge strukturer i kommunen	-	-
2. De politiske magtforhold i kommunen	-	-
3. Negative stød til kommunen i form af øget ledighed	Ja	-
4. Kommunens størrelse og grad af professionalisering	-	-
5. Soliditeten i den kommunale økonomi	-	-
6. Kommunens manglende evne til at bedrive økonomi-styring i form af budgetoverholdelse	Ja	Ja

De 42 kommuner, som søgte om lov til at sætte skatten i vejret, var gennemgående karakteriseret ved mere end kommunerne i almindelighed at være ramt af negative chok i form af øget ledighed i den lokale økonomi. Ligeledes var de ansøgende kommuner kendetegnet ved en manglende evne til at styre deres egen økonomi og overholde de budgetter, som de selv havde vedtaget, end kommunerne i almindelighed.

De 17 kommuner, ud af de 42 ansøgende kommuner, som regeringen gav lov til at sætte skatten i vejret, var alene kendetegnet ved, at de havde en særlig manglende evne til at styre deres egen økonomi.

Regeringen sorterede altså de ansøgere fra, som var blevet ramt af negative chok, men som havde undgået at havne i økonomisk uføre i kraft af manglende styring af egen økonomi.

Der peges på, at denne disposition er forståelig, fordi den er i overensstemmelse med den incitamentsstruktur, som puljeordningen naturligt skaber. De politiske omkostninger for regeringen vil således blive mindst mulige, når regeringen vælger at lade skattestigningerne foregå i de kommuner, som ikke har styr på deres egen økonomi. På den anden side vil det understøtte en dårlig incitamentsstruktur i kommunerne, når dårlig økonomi gøres til vejen til flere penge, mens store problemer, som man selv forsøger at løse, afvises.

Papiret konkluderer derfor i den afsluttende diskussion, at det vil være stærkt uheldigt, såfremt der efter disse erfaringer igen etableres en pulje til skatteforhøjelser i kommunerne.

Papiret peger ydermere på, at der er grund til at sætte kraftigere ind over for kommuner, som ikke er i stand til at styre egen økonomi, idet det ser ud til, at det i særlig grad er fra disse kommuner, at der udgår et pres for øgning af den kommunale sektors udgifter. Konkret foreslås, at kommuner, som i betydeligt omfang overskrider egne budgetter, sættes under administration af Indenrigs- og Socialministeriet.

1. Aftalen om kommunernes økonomi for 2010

Det er en historisk kendsgerning, at de danske kommuner gennemgående overskrider den økonomiske ramme, som er givet ved deres budgetter. Efter gennemførelsen af den kommunale strukturreform i 2007 har dette også gjort sig gældende.

Det udgiftspres, som består som en indbygget egenskab i det danske kommunesystem, er af strukturel karakter. En historisk analyse af kommunernes budgetoverholdelse forud for strukturreformen i 2007 viser, at budgetoverskridelse og overskridelse af indgåede aftaler om kommuneøkonomi stort set har været en permanent tilstand. Det er ensbetydende med, at selv om kommunerne faktisk mindst udnytter de indgåede økonomiaftaler med regeringen fuldt ud, så gælder der ikke i praksis en mekanisme, hvor kommunerne i det mindste på lidt længere sigt er tvunget til at indhente budgetoverskridelser ved efterfølgende udgiftsreduktioner. Når kommunernes budgetoverskridelse efterfølgende er gjort op, inddrages budgetoverskridelsen derimod i det efterfølgende års forhandlinger med regeringen. Dermed leder kommunale budgetoverskridelser i et år til øgning af kommunernes udgiftsramme to år efter året med overskridelse.

Denne politisk økonomiske proces, hvor nogle kommuners overskridelser efterfølgende leder til, at kommunesektoren får flere penge, vil i princippet på langt sigt få som konsekvens, at der udvikler sig økonomisk strukturelle skævheder i kommunesystemet. De kommuner, som særligt overskrider deres rammer, vil nok få flere penge fra staten, men de skal dele de kompenserende flere midler fra staten med de kommuner, som ikke overskrider. På kort og mellemlangt sigt har kommunerne som overskrider imidlertid muligheder for at udskyde spændingerne. Det kan lade sig gøre ved eksempelvis at sælge aktiver, ved sale-and-lease-back arrangementer

etc. Der er tilsyneladende i praksis ganske betydelige muligheder for, at nogle kommuner over længere tid kan udvikle en stærk økonomi, mens andre kommuner kan fastholde en svag økonomi uden at blive tvunget til at ændre kurs.

Dette systematiske mønster ser også ud til at gøre sig gældende efter strukturreformens gennemførelse. Kommunerne overskred således deres netto driftsbudgetter for 2007 med 2,1 milliarder kroner. På grundlag af denne erfaring med styringen af kommunernes økonomi ovenpå strukturreformen fandt Folketinget det nødvendigt at indføre mekanismer, som for fremtiden skal tvinge kommunerne under ét til budgetoverholdelse. Folketinget vedtog således i juni 2008 lovene L172, L173 og L174, som for henholdsvis udgiftsrammer for driftsudgifter, udgiftsrammer for anlægsudgifter samt for skattestop fastsætter, at rammeoverskridelser fremover skal føre til efterfølgende modregninger efter en fast og i lovgivningen specificeret regel, således at modregningerne i sidste ende neutraliserer rammeoverskridelsen. Det er for størstedelens vedkommende de kommuner, som står for rammeoverskridelser, der også bliver modregnet, men en del af modregningen skal dog foregå i forhold til kommunesektoren under ét.

Folketingets indførelse af en automatisk tilbageføringsmekanisme blev allerede sat på prøve, da kommunernes regnskaber for 2008 blev gjort op i foråret 2009. Her viste det sig, at kommunerne fortsat overskred deres budgetter og under ét overskred den aftalte ramme for netto driftsudgifter med 3,1 milliarder kroner. Overskridelsen blev taget op i en forhandling mellem regeringen og Kommunernes Landsforening i marts 2009, hvor også spørgsmålet om øgning af kommunernes anlægsvirksomhed i lyset af finanskrisen og den samfundsøkonomiske afmatning blev forhandlet. Her blev det aftalt, at regeringen ville

dispensere for den ellers netop indførte tilbageføringsmekanisme, således at mekanismen end ikke i et enkelt år kom til at fungere som tiltænkt.

Regeringens accept af kommunal udgiftseksponering ud over det, som forudgående har været aftalt, kom også i juni 2009 til udtryk ved, at det i aftalen mellem regeringen og KL indgik, at et mindre antal kommuner i 2010 kan foretage en justering af den kommunale indkomstskat inden for en samlet ramme på 500 mio. kr. Det indebærer, at muligheden for skatteforhøjelser skal målrettes de 10-15 kommuner, der i en særlig vanskelig situation vurderes at have behov for en skatteforhøjelse.

Indenrigs- og Socialministeriet har efterfølgende meldt ud til kommunerne, at der ved vurderingen af kommunernes ansøgninger om ekstra skatteøgninger vil blive lagt vægt på, om kommunen er i en særlig vanskelig situation. Grundlaget for vurderingen og dermed fordelingen af rammen blev af ministeriet fastlagt til at være følgende kriterier:

- Driftsmæssig ubalance
- Udgiftspres fra demografiske forskydninger
- Udgiftspres på overførselsområdet
- Finansiell sårbarhed og likviditet
- Lavt investeringsniveau over flere år

Lovpakken fra 2008 om tilbageføring ved kommunale rammeoverskridelser blev i princippet fastholdt. Det indebærer, at "hvis den samlede skatteforhøjelse for kommunerne under ét overstiger den aftalte ramme på 500 mio. kr., vil der i medfør af

gældende lov ske en modgående regulering af bloktilskuddet for 2010 svarende til overskridelsen. Kommuner, der vedtager en skattestigning i overensstemmelse med en tildelt andel af rammen til skatteforhøjelser, vil blive friholdt for en eventuel individuel modregning i bloktilskuddet for 2010 ved et samlet brud på skatteaftalen. Kommuner, der vedtager en skattestigning, der overstiger en eventuelt tildelt andel af rammen eller et eventuelt frit lejde, vil være omfattet af en eventuel individuel modregning.” (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009).

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi i 2010 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening fra juni 2009, at regeringen som afbalancering af den ekstra kommunale skatteforhøjelse på 500 millioner kroner i 2010 vil reducere statsskattens bundskat med tilsvarende 500 millioner kroner. Herved kan der argumenteres for, at regeringens skattestop overholdes. Det fremgår imidlertid ikke, at denne statslige skattereduktion også afbalanceres af reducerede statslige udgifter. Alt andet lige indebærer den ekstra kommunale skatteøgning hermed, at staten på kort sigt pådrager sig et øget budgetunderskud. På langt sigt må dette øgede budgetunderskud finansieres ved statslig skatteforhøjelse eller ved statslig budgetreduktion.

Der var i alt 42 kommuner, som ansøgte Indenrigs- og Socialministeriet om andel i puljen på 500 millioner kroner for skatteforhøjelser i 2010. Ud af disse kommuner udvalgte ministeriet 17 kommuner, som blev bevilget tilladelse til at øge beskatningen uden konsekvenser ifølge lovgivningen om tilbageføring. Bilagstabel 1 giver en oversigt over de kommuner, som har ansøgt om skatteøgning og over de 17 heraf, som har fået lov til at beskatte deres borgere hårdere. Dette papir undersøger, hvad der kendetegner de 42 kommuner, som

søgte at øge beskatningen. Tillige undersøges, hvad der særligt kendetegner de 17 kommuner, som faktisk fik tilladelse til skatteøgning.

2. Mulige faktorer, som kan forklare ønsker om skatteøgning

Der kan tænkes flere hypoteser om forklaring af, hvorfor en kommune ønsker at øge beskatningen af dens borgere. I figur 1 er opstillet seks hypoteser, og der er til hver hypotese knyttet en eller flere forklarende variable, som vi vil søge at forklare kommunernes ønsker om skatteøgning med. Disse variable er tænkt som et net, der skal fange de sammenhænge, som faktisk gør sig gældende. De forskellige forklaringer kan derfor i princippet være indbyrdes sammenhængende. Problemstillingen vil blive behandlet nedenfor.

I overensstemmelse med den dominerende retorik i den økonomisk-politiske debat vil en hypotese være, at de kommuner, som i særlig grad ønsker skatteøgning, også er kendetegnet ved *udgiftstunge strukturer*, der kan forbindes med særligt udgiftspres. Enkelt udtrykt er tankegangen her, at de kommunale udgiftsbehovskriterier nok måler forskelle i de demografiske og socio-økonomiske strukturers udgiftstyngde, men at disse kriterier alligevel ikke samler fuldt op, således at kommuner med særligt udgiftstunge strukturer kommer under et særligt pres på trods af, at de modtager særligt høje bloktilskud.

En anden hypotese kan være, at der gælder *politiske forklaringer*, og at forskelle mellem kommunerne i henseende til at ønske skatteøgning er udtryk for forskelle i valgt politik. Såfremt denne hypotese har gyldighed, må man forvente, at kommuner, som er kendetegnet ved bestemte politiske strukturer, også gennemgående vil være kendetegnet ved et bestemt udfald i henseende til at ønske skatten sat i vejret.

En tredje hypotese kan være, at kommuner måske har de bedste intentioner, men at de kan blive slået ud af kurs, fordi de bliver ramt af udefra kommende rystelser i form af *negative stød til den lokale økonomi*. Her kan nærliggende være tale om, at dominerende virksomheder reducerer deres aktivitet og afskediger medarbejdere, således at arbejdsløsheden øges med øgede udgiftstræk og reducerede skattebetalinger som konsekvens.

En fjerde hypotese er, at der er forskel på, hvor effektivt kommunerne fungerer. Forskelle i kommuners effektivitet kan nærliggende have to forskellige forklaringer. Den ene forklaring drejer sig om, at kommuner i kraft af deres forvaltningsmæssige strukturer kan være forskelligt udrustet til at løse opgaverne. Her gælder, at store kommuner i deres forvaltning har mulighed for at være mere professionaliserede end mindre kommuner. *Skala og professionalisering* kan da forklare kommuners orientering imod at ønske skatten sat op.

Den femte hypotese er, at der kan være forskel i dygtighed i henseende til at holde en effektiv drift, således at udygtige kommuner i særlig grad har behov for en høj og stigende skat. Her bliver *soliditeten i kommunens økonomi* udtrykt ved kommunens likviditet, udskrivningsprocent og evne til at holde et højt serviceniveau, altså ikke forklarede omstændigheder, men derimod faktorer, som selv forklarer, at kommunen drages imod at øge beskatningen.

Den sjette og sidste hypotese går ud på, at forskel i dygtighed giver sig udslag i, at udygtige kommuner også er kendetegnet ved en mangelfuld økonomisk styring, således at disse kommuner ikke er i stand til at overholde de budgetter, de selv har lagt. Her bliver det *graden af budgetoverskridelse*, som forklarer ønsket om skatteøgning.

Figur 1

Oversigt over hypoteserne og variablene som anvendes til at forklare kommunernes tilbøjelighed til at ønske beskatningen af borgerne øget

Hypoteser og variable	Variabelforklaring
Hypotese 1: Udgiftstunge strukturer	
H:1.1: Socio-økonomisk indeks	Udregnet af til brug ved mellemkommunal udligning ¹
H:1.2: Beskatningsgrundlag pr. indbygger	Budgetteret beskatningsgrundlag per indb. i 2008 ¹
Hypotese 2: Politiske forklaringer	
H:2.1: Borgmesterens politiske tilhørsforhold	Kategorisering af, om borgmesteren repræsenterer V eller K, eller om borgmesteren repræsenterer et andet parti. ²
H:2.2: Kommunalbestyrelsens fragmentering	Herfindahl-indeks for politisk fragmentering. ²
H:2.3: Velfærdskoalitionen	
Hypotese 3: Negative stød til den lokale økonomi	
H:3.1: Ændring i ledighed 2008	Ændringen i ledigheden fra ultimo december 2007 til ultimo december 2008 ³
Hypotese 4: Skala og professionalisering	
H:4.1: Indbyggertal	Logaritmen til befolkningsantallet i kommunen per 1. januar. ¹
Hypotese 5: Soliditeten i den kommunale økonomi	
H:5.1: Likviditet	Budgetterede likvide aktiver opgjort ultimo året før. ¹
H:5.2: Udskrivningsprocent 2008	Udskrivningsprocent i kommunen i 2008. ¹
H:5.3: Budgetteret serviceniveau 2008	Det budgetterede forhold mellem nettodriftsudgifter og udgiftsbehov for 2008. ¹
Hypotese 6: Manglende økonomisk styring i kommunen	
H: 6.1: Procentvis overskridelse af budget 2008	Forskellen mellem budgetterede netto driftsudgifter og faktiske nettodriftsudgifter i 2008 opgjort i procent. Et positivt tal betyder at budgettet er overskredet. ^{1,3}

1. Tal er udtrukket fra www.noegletal.dk.

2. Tal er resultatet af egne beregninger. Herfindahl-indekset beregnes som summen af enkelte partiers andel af pladserne i kommunalbestyrelsen i kvadreret form. Indekset ligger mellem 0 og 1, og graden af fragmentering er faldende med stigende indekssværdi.

3. Tal er udtrukket fra www.statistikbanken.dk.

3. Test af forklaringsmodellen

Forklaringsevnen i modellen i figur 1 bliver efterprøvet ved hjælp af en probit regressionsanalyse, som efterprøver hvorledes de 42 kommuner, der har ansøgt om tilladelse til skatteøgning, skiller sig ud fra de øvrige danske kommuner. Resultaterne er vist i tabel 1. I analysen er ø-kommunerne udeladt. Begrundelsen er, at disse kommuner falder uden for de kriterier for funktionsduelige kommuner, som blev opstillet af den kommunale strukturkommission, og at disse kommuner har deres økonomi i særlig grad betinget af særlige økonomiske ordninger med staten.

Regressionsanalysen er først gennemført med alle modellens forklarende variable som fungerende. Det viser sig, at kun enkelte af de prøvede variable har en statistisk signifikant forklaringsevne. Der gennemføres en stepvis reduktion af den fulde model, således at de mindst signifikante variable udelukkes en for en. Efter gennemførelsen af denne reduktionsproces viser det sig, at alene to af de anvendte hypoteser kan bidrage med statistisk signifikante forklaringsbidrag. De således reducerede og statistisk signifikante fundne modeller er vist i den anden søjle i tabellerne.

Tabel 1

Regression: Forklaring af kommunernes budgetoverskridelser målt på netto driftsudgifter 2008

Variabel	Fuld model	Reduceret model
Udgiftstunge strukturer		
H: 1.1 Socio-økonomisk indeks	-0,667	
Z	-0,87	
P	0,385	
H: 1.2 Beskatningsgrundlag pr. indb. 2008		
	-0,000019	
Z	-1,630	
P	0,10	
Politiske forklaringer		
H: 2.1 Borgmesterens politiske tilhørsforhold		
	0,151	
Z	0,46	
P	0,643	
H: 2.2 Kommunalbestyrelsens fragmentering		
	-4,710	
Z	-1,83	
P	0,068	
H: 2.3 Velfærdskoalitionen		
	-2,515	
Z	-0,51	
P	0,610	
Negative stød til den lokale økonomi		
H: 3.1 Ændring i ledighed 2008	1,775	2,619
Z	1,36	2,650
P	0,173	0,008
Skala og professionalisering		
H: 4.1 Indbyggertal	-0,233	
Z	-0,78	
P	0,437	
Soliditeten i den kommunale økonomi		
H: 5.1 Likviditet	0,000	
Z	-0,27	
P	0,784	

H: 5.2 Udskrivningsprocent 2008	-0,449	
Z	-1,61	
P	0,108	
H: 5.3 Budgetteret serviceniveau 2008	-0,805	
Z	-0,18	
P	0,861	
Manglende økonomisk styring i kommunen		
H: 6.1: Procentvis overskridelse af budget 2008	0,285	0,241
Z	2,75	2,960
P	0,006	0,003
Konstant	18,799	-0,243
Z	2,58	-1,700
P	0,010	0,089
Pseudo R ²	0,2221	0,1293
Prob > Chi ²	0,0025	0,0002

I regressionen findes bekræftelse af hypoteserne om negative stød til den lokale økonomi og om manglende styring af kommunens økonomi. Man kunne umiddelbart have en formodning om, at disse to variable var indbyrdes tæt korrelerede, således at det var negative stød til den kommunale økonomi, som var årsagen til, at kommunen ikke var i stand til at overholde dens eget budget. I korrelationsmatricen i tabel 2 er der foretaget en undersøgelse af graden af korrelation mellem variablerne i regressionen. Det viser sig her, at der faktisk består en endda yderst svag korrelation mellem de to signifikante variable.

4. Ministeriets behandling af ansøgningerne om skatteøgning

Indenrigs- og Socialministeriet har med udgangspunkt i de kriterier, som er beskrevet i afsnit 1, truffet afgørelse om disponering af puljen på 500 millioner kroner til skatteøgning i kommuner. Vi har anvendt modellen opstillet i figur 1 til at efterprøve, hvad der karakteriserer de 17 kommuner, der fik lov til at hæve skatterne, i forhold til de 25 kommuner, der også havde søgt om lov, men som ikke fik det. Probit regressionen på de 42 ansøgende kommuner er vist i tabel 3.

Tabel 3

Regression: Forklaring af fordelingen mellem 42 kommuner af 17 tilladelser til skatteøgning i 2010

Variabel	Fuld model	Reduceret model
Udgiftstunge strukturer		
H: 1.1 Socio-økonomisk indeks	-4,660	
z	-1,81	
p	0,070	
H: 1.2 Beskatningsgrundlag pr. indb. 2008	0,000042	
z	0,88	
p	0,377	
Politiske forklaringer		
H: 2.1 Borgmesterens politiske tilhørsforhold	-0,241	
z	-0,34	
p	0,731	
H: 2.2 Kommunalbestyrelsens fragmentering	-2,840	
z	-0,53	
p	0,599	
H: 2.3 Velfærdskoalitionen	10,166	
z	0,97	
p	0,330	
Negative stød til den lokale økonomi		
H: 3.1 Ændring i ledighed 2008	-1,762	
z	-0,67	
p	0,505	
Skala og professionalisering		
H: 4.1 Indbyggertal	0,205	
z	0,2	
p	0,841	
Soliditeten i den kommunale økonomi		
H: 5.1 Likviditet	-0,000315	
z	-1,65	
p	0,100	
H: 5.2 Udskrivningsprocent 2008	0,715	
z	1,01	
p	0,313	
H: 5.3 Budgetteret serviceniveau 2008	-9,893	
z	-0,54	

P	0,592	
Manglende økonomisk styring i kommunen		
H: 6.1: Procentvis overskridelse af budget 2008		
	0,490	0,311
Z	2,07	2,47
P	0,039	0,014
<hr/>		
Konstant	-15,162	-0,565
Z	-0,88	-2,33
P	0,378	0,020
<hr/>		
Pseudo R2	0,4069	0,1197
Prob > Chi2	0,0173	0,0092

Det viser sig i tabel 3, at der kun kan findes en enkelt variabel, som fungerer som en statistisk signifikant forklaring af, hvad der særligt kendetegner de 17 skatteforhøjende kommuner i forhold til de kommuner, som nok ansøgte om lov til skatteøgning, men som ikke fik tilladelse hertil. Den signifikant forklarende variabel er H: 6.1, budgetoverskridelse i 2008.

Vi har i en korrelationsanalyse undersøgt, hvorvidt den signifikante variabel, budgetoverskridelse, udviser en tæt korrelation med nogen af de øvrige variable i modellen. Det viser sig ikke at være tilfældet.

5. Vurdering af skatteforhøjelsespulje som element i den statslige styring af kommunernes økonomi

Afsættelsen af en pulje til skatteforhøjelser i kommunerne i 2010 udgør et nyt element i det sæt af økonomiske virkemidler, som til sammen indgår i aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi. Puljen repræsenterer en udvidelse af serviceniveauet i den kommunale sektor, målt som udgifter i forhold til udgiftsbehov, og puljemekanismen indebærer, at løftet i serviceniveau kan gennemføres selektivt i udvalgte kommuner.

Da puljen til skatteøgning blev aftalt, forekom det uklart, hvori den egentlige begrundelse for selektive løft i serviceniveauer bestod. Snarere forekom det, at puljen blev aftalt som en reaktion på argumentationen fra kommunal side, der gik ud på, at der består et så stærkt pres på kommunernes økonomi, at det ikke er muligt for alle kommuner at overholde et skattestop, selv om kommunerne fuldt kompenseres for stedfundne stigninger i priser og lønninger gennem det udvidede totalbalanceprincip, DUT.

Puljen fremkaldte ansøgninger fra næsten halvdelen af landets kommuner. Det viser sig, at de ansøgende kommuner til en vis grad er kendetegnet ved, at de er blevet ramt af negative økonomiske stød, i form af en stigende ledighed sammen med den samfundsøkonomiske nedtur. Det er dog et afgørende kendetegn ved de ansøgende kommuner, at de ikke har styr på deres egen økonomi men har underskud på deres driftsbudget.

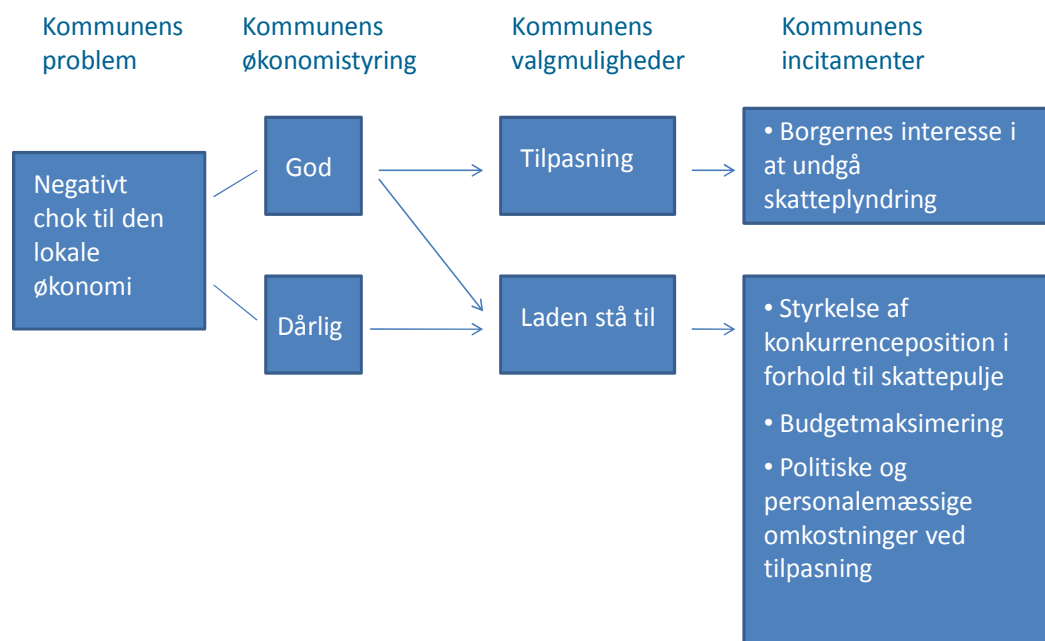
I forhold hertil er det bemærkelsesværdigt, hvorledes puljen til skatteforhøjelser er blevet fordelt blandt de ansøgende kommuner. Det er ikke kommunerne, som i særlig grad er blevet ramt af negative

økonomiske stød, som har fået lov at øge beskatningen. Derimod har de kommuner, som i særlig grad ikke har formået at få styr på deres egen økonomi, fået adgang til flere økonomiske midler. Herved ser det ud til, at der er skabt en incitamentsmekanisme, hvor kommunesektoren i det hele taget kan få øget sit økonomiske råderum, såfremt den ikke holder styr på dens økonomi inden for de aftaler, som er indgået med regeringen. Og ydermere ser incitamentsmekanismen ud til at selektere blandt de kommuner, som rammes af negative økonomiske stød, således at de kommuner, som alligevel fastholder grebet om deres egen økonomi, afskæres fra ønskede skatteøgninger, mens de kommuner som mister grebet om deres egen økonomi, belønnes ved at få lov til at øge tilføringen af økonomiske midler.

Incitamentsstrukturen, som den kan antages at tage sig ud for den enkelte kommune, som står med et økonomisk problem, er i en enkel form beskrevet i figur 2. Nogle kommuner må antages at stå med økonomiske problemer, slet og ret fordi de har en begrænset evne til at styre deres egen økonomi og sikre økonomisk stabilitet. De kommuner, som under normale omstændigheder er i stand til at gennemføre en stabil styring af økonomien, kan imidlertid alligevel også komme ud i økonomiske problemer. Det kan ske, hvis ydre ikke forudsete omstændigheder indebærer et reduceret indtægtsgrundlag eller et øget udgiftsbehov.

Figur 2

Incitamentsstrukturen hos kommuner med økonomiske problemer



Hvor den sidstnævnte kategori af kommuner står med muligheden for at modgå det ydre pres og rette deres økonomi op, så foreligger denne mulighed ikke for kommunerne med svage evner til økonomistyring. De er henvist til at lade stå til. Borgerne har nok en interesse i at undgå skatteplyndring, men denne interesse kan ikke tilgodeses.

Under alle omstændigheder vil der i øvrigt herske nogle incitamenter i alle kommuner til at vige uden om genopretning af økonomien, hvis der opstår et negativt chok. Der vil være politiske og personalemæssige omkostninger i form af personalereduktion, ændringer af institutionsstruktur etc. ved at rette op, og såvel politikere som embedsmænd kan i det hele taget være drevet af et ønske om et så stort budget som muligt. Så selv om en kommune evner

at rette op efter et negativt chock, så er det ikke givet, at den i alle tilfælde vil vælge at gøre det.

I denne situation kommer en pulje for skattehævning til at virke ind i den gældende incitamentsstruktur i kommunerne. Puljen lægger sig her til de incitamerter, som trækker i retning af ikke-tilpasning til økonomiske problemer.

Hvor stærkt et incitament en skattepulje vil være i forhold til kommunerne, afhænger i øvrigt også af den måde, som puljen anvendes på. Her er puljemekanismen udformet, så det er op til Indenrigsministeren at fastlægge retningslinier for fordelingen af kvoter til skatteforhøjelser og efterfølgende varetage fordelingen af kvoter mellem de ansøgende kommuner. For regeringen vil der også gælde et sæt af incitamerter i forhold til, hvilke kommuner der skal tilgodeses ved at få del i puljen til skatteforhøjelser. Denne incitamentsstruktur er analyseret i figur 3.

Figur 3

Incitamentsstrukturen hos regering og Folketing i forhold til kommuner med økonomiske problemer

	Ledelse og økonomistyring	
Negativt chok	God	Dårlig
Ja		
Får imødekommelse af ansøgning	<ul style="list-style-type: none">• Lighed	<ul style="list-style-type: none">• Lighed• Politisk gevinst
Får afslag på ansøgning	<ul style="list-style-type: none">• Ingen politisk gevinst ved imødekommelse	<ul style="list-style-type: none">• Afslag virker opdragende
Nej		
Får imødekommelse af ansøgning	<ul style="list-style-type: none">• Ingen argumenter	<ul style="list-style-type: none">• Politisk gevinst
Får afslag på ansøgning	<ul style="list-style-type: none">• Ingen politisk gevinst ved imødekommelse	<ul style="list-style-type: none">• Afslag virker opdragende

Alle 98 danske kommuner har haft mulighed for at søge om del i puljen for kommunale skatteforhøjelser. Der vil således være både kommuner ramt af negative chok og kommuner, som er gået fri af chok, som indgiver ansøgning. Ligeledes vil der blandt de ansøgende kommuner være såvel kommuner, der er kendetegnet ved en presset økonomisk situation i form af ringe likviditet, højt skattetryk og budgetunderskud, fordi de ikke har evnet eller villet bedrive den nødvendige økonomistyring for at rette deres økonomi op, som kommuner der har styr på deres økonomi.

For det første vil der for regering og Folketing bestå et effekt- eller lighedshensyn. De kommuner, som særligt er blevet ramt af udefra kommende negative omstændigheder, bør tilgodeses i forhold til vanskeligheder, der er opstået, uden at de selv kan lægges til last.

For det andet vil der være en strategisk overvejelse i forhold til konsekvenserne for den kommunale incitamentsstruktur. En sådan overvejelse er ikke mindst betydningsfuld, såfremt der også i følgende år kan tænkes at blive afsat puljer til kommunale skatteforhøjelser. Afslag på ansøgning om tilladelse til skattehævning understreger det kommunale eget ansvar og fungerer derved som et incitament til genopretning af økonomisk ubalance i de enkelte kommuner.

Endelig vil det være nærliggende, at en regering tager hensyn til de politiske omkostninger, der vil være ved at afslå ansøgninger om skatteforhøjelser. Disse omkostninger for regeringen må antages at være størst i forhold til de kommuner, som har en ubalanceret økonomi. Disse kommuner kan også forventes at mobilisere den stærkeste opposition i forhold til den statslige styring, og i sidste ende er der en risiko for, at disse kommuner må sættes under statslig administration. Der var ved indgangen til 2010 tre kommuner, som var underlagt administrationsordninger med Indenrigsministeriet og en forøgelse af dette antal vil udgøre en belastning, ikke bare for kommunen, men også for den siddende regering.

Disse incitament er indskrevet i figur 3. Når denne incitamentsstruktur sammenholdes med resultaterne af modelanalysen i tabel 3, bliver det muligt at indse, hvor stærkt de forskellige incitament påvirker regeringens politik.

Her er to indsigter iøjnefaldende:

For det første viser det sig, at hensynet til, hvor store de politiske omkostninger vil være ved at give afslag på en kommunal ansøgning om skatteforhøjelse, vejer tungere end hensynet til effekt eller lighed.

For det andet viser det sig, at hensynet til, hvor store de politiske omkostninger vil være ved at give afslag på en kommunal ansøgning om skatteforhøjelse, vejer tungere end hensynet til at fastholde en sund incitamentsstruktur hos kommunerne.

En mekanisme i form af puljer for kommunale skatteforhøjelser viser sig hermed at rumme en incitamentsstruktur, som er klart uhensigtsmæssig. For 2010 er puljeordningen simpelthen blevet anvendt til at lette det økonomiske pres i kommuner, som gennemgående ikke er blevet særligt ramt af negative chok, men som alligevel ikke har formået at sikre balance i økonomien. Derved nærmer ordningen sig en form, som belønner svag økonomistyring.

Der er derfor grund til at fastslå, at der ikke igen bør indgås aftaler om kommunernes økonomi, som indeholder puljer til skatteforhøjelser.

Derimod peger analysen på, at der for regeringen er grund til at sikre, at kommuner fastholdes i ansvaret for at holde styr på egen økonomi. En nærliggende vej hertil er at udvikle mere effektive indsatsformer over for kommuner, der ikke er i stand til at overholde egne budgetter. Her forekommer det naturligt at øge kravene til kommunernes økonomirapportering.

I øvrigt gælder der i dag en bestemmelse, hvorefter kommuner, der ikke fastholder en tilstrækkelig likviditet, sættes under administration, således at de skal udarbejde en økonomisk plan for genopretning, som Indenrigs- og Socialministeriet sikrer opfyldelsen af. Der er politiske omkostninger ikke blot for sådanne kommuner men også for regeringen, når den går ind og indskrænker selvstyret for kommuner, der ikke formår at styre sig selv. Disse omkostninger behøver imidlertid ikke nødvendigvis at blive større, såfremt også kommuner, der i graverende grad ikke overholder egne budgetter, sættes under administration. En sådan tidligere konsekvens kan derimod bidrage til, at det ikke går rent galt med nogle kommuners økonomi.

Bilag 1. Tilsagn og afslag til kommuner, som har søgt om andel af skattepuljen 2010

Kommuner markeret med • fik tilsagn om andel af puljen, mens kommuner uden markering fik afslag.

Albertslund

Assens

Brøndby

Egedal

Favrskov

• Fredensborg

Frederikshavn

• Furesø

• Faaborg-Midtfyn

Guldborgsund

• Haderslev

• Hedensted

• Hjørring

• Holbæk

Hvidovre

Ikast-Brande

• Jammerbugt

• Kerteminde

Kolding

• Køge

• Lejre

Mariagerfjord

• Middelfart

• Nordfyn

Nyborg

Odder

• Odsherred

Ringkøbing-Skjern

• Skanderborg

Skive

Solrød

Stevns

Struer

Svendborg

• Sydjurs

Thisted

Tønder

Varde

Vejen

Vejle

• Vesthimmerland

Vordingborg

Tidligere udgivne CEPOS arbejdspapirer:

1. Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.
2. Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skoledrift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.
3. Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.
4. Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.
5. Perceived municipal cuts and the welfare coalition – Henrik Christoffersen, oktober 2009.
6. Budgetdisciplin i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.
7. Kommunale skatteforhøjelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2010.

Arbejdspapirerne kan findes på www.cepos.dk

Center for Politiske Studier

CEPOS er en uafhængig tænketank, der fremmer et Danmark baseret på frihed, ansvar, privat initiativ og en begrænset statsmagt.

CEPOS er stiftet af fremtrædende danske erhvervsfolk, tænkere og kulturpersonligheder og indledte sit arbejde den 10. marts 2005.

CEPOS ønsker at bidrage til mere personlig og økonomisk frihed, retsstat og demokrati samt sunde borgerlige institutioner som familie, foreninger og kulturliv.

CEPOS vil omlægge og begrænse direkte og indirekte støtte fra det offentlige til befolkningen. Støtten skal komme de svage til gavn og afskaffes for personer, der kan klare sig selv.

CEPOS går ind for fri konkurrence og frie markeder, og er tilhænger af global frihandel og imod statsstøtte til erhvervslivet.

CEPOS udfører ikke opgaver på begæring af noget politisk parti, nogen myndighed, erhvervsvirksomhed, organisation eller privatperson.

CEPOS

CEPOS Forlaget - Landgreven 3, 3. sal - 1301 København K
www.cepos.dk

