

CEPOS

Henrik Christoffersen

& Karsten Bo Larsen

Finansiering og incitament i kommunerne

En undersøgelse af mulighederne for at forene kommunalt selvstyre med en bæredygtig kommunal finansieringsmodel

CEPOS arbejdsrapport nr. 24



CEPOS' publikationer er gratis tilgængelige for alle online på www.cepos.dk, men kan også bestilles i trykt form gennem CEPOS forlaget:

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: 2014 CEPOS, Henrik Christoffersen & Karsten Bo Larsen

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.

2.udgave, 1.oplag

© Omslagslayout: CEPOS
Tryk: CEPOS Forlaget
Forlag: CEPOS Forlaget
Oplag: 200
ISBN nr.: 978-87-92581-39-6

Juni 2014

Finansiering og incitamentter i kommunerne

En undersøgelse af mulighederne for at forene kommunalt selvstyre med en bæredygtig kommunal finansieringsmodel

Henrik Christoffersen

Karsten Bo Larsen

Cepos arbejdspapir nr. 24

Forord

Den kommunale strukturreform i 2007 skabte en helt ny struktur på det regionale niveau i Danmark og samtidig et helt nyt rationale for finansieringen af det regionale niveau. Det har siden vist sig at have gunstige konsekvenser i form af en løbende produktivitetshøjning inden for sygehussektoren. Det kommunale niveau oplevede også sammenlægninger, men derimod blev der ikke udviklet noget nyt finansieringsmæssigt rationale. Der har heller ikke siden kunnet konstateres en produktivitetshøjning på de kommunale opgaveområder, som bare tilnærmelsesvist ligner udviklingen på sygehusområdet. Derimod har Folketinget siden 2007 ved flere lejligheder fundet det nødvendigt at vedtage foranstaltninger, som har strammet den statslige økonomiske styring af kommunerne. Folketinget har altså ikke fundet den indpasning af kommunerne i samfundsøkonomien, som fungerede efter 2007, særligt tilfredsstillende. På den anden side har stramningen af den økonomiske styring af kommunerne også givet anledning til overvejelser ud fra betragtningen, at decentralisering og kommunalt selvstyre dels har lange traditioner i Danmark og dels rummer nogle væsentlige kvaliteter, som ikke uden videre kan overses.

Når Folketinget har fundet det nødvendigt at stramme den økonomiske styring af kommunerne i årene efter strukturreformen, kan det ses som udtryk for, at kommunerne har truffet udgiftspolitiske beslutninger ud fra andre kriterier end dem, som har ligget til grund for fastlæggelsen af den nationale økonomiske politik. Det giver derfor anledning til at rejse spørgsmål ved selve indretningen af det kommunale finansieringssystem og de incitamenter, der eksisterer for kommunerne ved overvejelser om yderligere udgiftsbeslutninger. I denne publikation undersøges muligheder for at reformere det kommunale finansieringssystem, så der kan tilvejebringes en større sammenhæng mellem kommunale og nationale udgiftspolitiske overvejelser.

Analyserne i publikationen er gennemført i et samarbejde mellem Cepos og Center for Regional- og Turismedforskning, CRT, der driver den regionaløkonomiske model LINE. Som et led i dette samarbejde er der udviklet et supplerende kommunalt budgetmodul til modellen i CRT. Herved er det gjort muligt at foretage simultane beregninger af konsekvenserne for hver enkelt kommune af alternative indretninger af finansieringssystemet.

Jeg takker direktør Lene Feldthus Andersen og professor Bjarne Madsen fra CRT for samarbejdet. Beregningsarbejdet i forbindelse med analyserne er udført af studentermedarbejderne Astrid Enemark, Carina Sølling Damm og Frederik Birkvad.

Henrik Christoffersen, Forskningschef i CEPOS

Indhold

1. Sammenfatning
2. Den nuværende kommunale finansieringsmodels egenskaber
3. Kravene til et fremtidigt kommunalt finansieringssystem
4. De økonomiske konsekvenser af en toleddet kommunal finansieringsmodel
5. Revitalisering af det kommunale selvstyre
6. Den videre produktivitetsudfordring
7. Implementeringsproblemet
8. Faldgruber

Referencer

Bilag 1. Konsekvensberegning af en toleddet finansieringsmodel: Konsekvenserne for de enkelte kommuner

Bilag 2. Konsekvensberegning af en toleddet finansieringsmodel: Konsekvenserne for den enkelte skatteyder med indkomst svarende til kommunens gennemsnitsindkomst

Sammenfatning

Den kommunale strukturreform i 2007 indebar, at det regionale niveau i Danmark blev grundlæggende omorganiseret og kom til at fungere på nogle helt nye præmisser, herunder med et nyt finansieringssystem, som gav de nye regioner nogle anderledes vilkår og incitamenter. Det samme var ikke tilfældet i forhold til den kommunale sektor.

Kommunerne blev gennemgående gjort større, og de fik tilført nye opgaver; men som sådan fungerede kommunerne videre på uforandrede præmisser og med et finansieringssystem, som i princippet også var uforandret.

Siden 2007 er der fremkommet adskillige indikationer på, at det kommunale finansieringssystem efter den kommunale strukturreform ikke er blevet indrettet på en måde, så Folketinget har fundet det tilfredsstillende. Der er således efterfølgende blevet gennemført adskillige marginale justeringer af systemet med henblik på at stramme den statslige styring af kommunernes økonomi og dermed opnå en adfærd fra kommunernes side, som finansieringssystemet ellers ikke i sig selv tilsikrer, men som anses for samfundsøkonomisk ønskelig eller nødvendig. Justeringerne har såvel sigtet imod at opnå en skarpere styring af de samlede økonomiske rammer for kommunernes virksomhed ved hjælp af sanktioner som at få skærpet den kommunale udligning. Hertil kommer, at detailstyringen af kommunernes aktiviteter nok også er blevet skærpet. I det mindste er der årligt udsendt adskillige hundrede forskrifter fra staten til kommunerne angående tilrettelæggelsen af kommunernes indsats. Manglerne ved det kommunale finansieringssystem ser altså ud til på sigt at fremkalde en underminering af et dansk kommunalt selvstyre.

I denne publikation gives en analyse af de økonomiske problemstillinger, som begrundes den skærpede statslige økonomiske styring af kommunerne, og som potentielt også kan begrunde, at det kommunale finansieringssystem mere grundlæggende bør fornyes, så kommunerne gives nogle mere hensigtsmæssige incitamenter, og så videre indskrænkning af det kommunale selvstyre kan undgås. Derefter præsenteres en mulig ny finansieringsmodel, som imødegår de fundamentale problemer i den nuværende model. Der gennemføres ydermere konkrete konsekvensberegninger således, at de økonomiske konsekvenser for borgerne, for de enkelte kommuner og for samfundsøkonomien beskrives.

Analysen af de økonomiske egenskaber i det nuværende kommunale finansieringssystem peger på, at systemet lider af tre fundamentale problemer:

- For det første er den principielt frie kommunale skatteudskrivningsret ikke mulig i praksis at opretholde, fordi kommunerne ikke konfronteres med de fulde samfundsøkonomiske omkostninger, såfremt de gennemfører en udgiftsøgning, der finansieres fuldt ved øget kommunal skatteudskrivning. Kommunerne indser nemlig ikke, at øget kommunal skatteudskrivning reducerer borgernes arbejdsudbud, hvad der også belaster statens økonomi og samfundsøkonomien.
- For det andet åbner det kommunale finansieringssystem mulighed for, at kommunalt demokrati udvikler sig til et lokalt omfordelingsspil. Det mindst mulige flertal af de lokale vælgere med de laveste indkomster og dermed med de laveste bidrag til finansiering af kommunens virksomhed kan i princippet træffe beslutning om øgning af kommunens udgifter til netop de aktiviteter, som denne vælgergruppe benytter, men hovedsageligt finansieret af kommunens øvrige vælgere. Københavns Kommune overfører eksempelvis næsten tre gange så mange penge per elev til skolerne i kommunens bydele med de laveste indkomster og skattebetaling, som kommunen overfører til skolerne i de bydele, hvor vælgerne med de højeste indkomster og skattebetaling bor. Det strider imod det økonomiske standard-argument, at omfordeling mest effektivt må ske på nationalt niveau.
- For det tredje er det kommunale finansieringssystem endelig kendetegnet ved, at det kun rummer begrænsede incitamenters til at øge produktiviteten i fremstillingen af kommunernes velfærdsservice. Det er vanskeligt gennemskueligt, hvorvidt og i hvilket omfang, der faktisk foregår løft i produktiviteten overhovedet, og såfremt der foregår øgning, så medgår gevinsten til finansiering af kommunens videre forbrug snarere end, at kommunen vælger at reducere den kommunale skatteudskrivning.

Med udgangspunkt i denne analyse opstilles de krav til en kommunal finansieringsmodel, som må opfyldes, såfremt disse grundproblemer (tilnærmelsesvist) skal overkommes.

Her gøres først tre basale betragtninger:

- Den første er, at der forekommer at være en stærk tilslutning til, at der bør være en høj grad af lighed i kommunernes levering af velfærdsservice til borgerne. Den kommunale strukturreform indebar i virkeligheden, at der blev indført en fuld udligning mellem regionerne, således at der leveres det helt samme serviceniveau i sygehusvæsenet målt ved udgifter i forhold til udgiftsbehov overalt i landet.
- Den anden betragtning er, at mere hensigtsmæssige incitamenters for kommunerne er relevante i forhold til marginale overvejelser om lidt flere eller lidt færre udgifter og lidt større eller lidt mindre produktivitet, men at incitamenters ikke er af afgørende betydning i forhold til kommunens samlede virksomhed og dermed til spørgsmålet om, hvorvidt vi skal have kommuner eller ej. Disse to betragtninger peger tilsammen i

retning af, at det kommunale finansieringssystem bør indrettes i en toleddet form med en basisfinansiering, som indebærer delvis eller eventuelt endda fuld udligning, samt med mulighed for en supplerende finansiering, som til gengæld indrettes, så der kommer til at gælde effektive incitamentter på marginalen. En sådan toleddet model blev i virkeligheden også introduceret på det regionale niveau i 2007, hvor regionerne på marginen har mulighed for at skaffe sig supplerende indtægter ved salg af sygehusydelser til andre regioner og ved effektiv merproduktion betalt af midler fra en statslig pulje for effektivisering (Løkke-poseden).

- Den tredje betragtning er, at samfundsøkonomien tilsiger, at der lægges en dæmper på kommunernes udgiftsniveau eller udgiftsudvikling.

Disse tre basale betragtninger omsættes herefter i en mulig ny kommunal finansieringsmodel. Modellen har en del lighedspunkter med den finansieringsmodel, som blev introduceret på det regionale område i 2007. Regionsmodellen indebærer, at borgerne i hele landet får leveret et sundhedstilbud på et fælles serviceniveau for en fast proportional indkomstskat, og herudover har borgerne mulighed for individuelt tilkøb via egenbetaling på privathospitaler, og de har mulighed for kollektivt tilkøb via sundhedsforsikring tegnet på arbejdsmarkedet. Den her skitserede kommunale finansieringsmodel baserer sig også på tanken om, at alle borgere i landet som udgangspunkt sikres en lige mulighed for kommunal velfærdsservice, men at de derudover har mulighed for lokalt fælles tilkøb, som da skal finansieres af en lokalskat, hvor alle skatteydere betaler det samme kontingent for "medlemskabet" af det lokale fællesskab, og hvor beslutninger om lokalskat træffes ved et direkte demokrati. Herved sikres borgernes ansvarlighed, og spekulation i et lokalt omfordelingsspil udelukkes til gengæld for en øget national lighed i basal velfærd.

Forslaget til en ny kommunal finansieringsmodel er skitseret i figuren.

Finansiering af velfærdsstatens basale servicetilbud til alle borgere	
Finansieringsform i forhold til velfærdsstatens universelle servicetilbud forvaltet af kommunerne	Proportional standard indkomstskat med standard udskrivningsprocent. Udskrivningsprocent fastlægges svarende til finansiering af 95 % af kommunesektorens aktuelle udgiftsniveau
Serviceniveau som omfattes af kommunal udligning	95 % af det aktuelle gennemsnitlige serviceniveau
Udligningsniveau	Udligning og bloktilskud tilpasses, så alle kommuner får mulighed for at holde et serviceniveau svarende til 95 % med standard udskrivningsprocenten
Finansiering af lokalt ønskede fælles aktiviteter ud over velfærdsstatens basistilbud	
Finansieringsform i forhold til lokalt besluttede yderligere udgifter samt ved tilbagebetaling til borgerne af provenuet fra kommunalt mindreforbrug i forhold til det standardmæssige serviceniveau	Lokalskat fastsat som fast beløb i kroner per år. Beløbet kan være positivt eller negativt i form af tilbagebetaling

Overgang til en sådan ny finansieringsmodel med nogle mere hensigtsmæssige økonomiske egenskaber vil give alle borgere en basal tryghed i form af en velfærdsservice på et ensartet niveau. Hvad der måske er lige så betydningsfuldt er, at en sådan model vil muliggøre frigørelse af et egentligt lokalt demokrati og øget service, såfremt borgerne ønsker det. Argumentet om, at stramme rammer om kommunernes økonomi er nødvendige, bortfalder, fordi borgerne i eventuelle beslutninger om yderligere lokale udgifter vil blive ansvarliggjort og udelukket fra at spekulere i, at andre befolkningsgrupper kommer til at betale det meste af regningen.

I publikationen gennemføres beregninger af de økonomiske konsekvenser for borgerne, for de enkelte kommuner og for samfundsøkonomien af indførelse af et finansieringssystem som illustreret.

Det vil fordr en overgangsperiode at introducere et nyt kommunalt finansieringssystem som det her skitserede. Nogle kommuner har et serviceniveau, som ligger tydeligt over det niveau, som realistisk lader sig levere til hele befolkningen. I de kommende år tegner der sig en dæmpning af kommunernes serviceniveau, og det er under alle omstændigheder realistisk, at det først og fremmest er i kommunerne med et meget højt serviceniveau, at justeringer sættes igennem. Både fordi det her vil være lettest for borgerne at bære tilpasningen, og fordi det er disse kommuner, som i dag overfører det største velfærdstab til landets øvrige borgere i kraft af, at disse kommuner ikke bærer de fulde samfundsøkonomiske omkostninger ved deres skatteudskrivning. Men en justering af serviceniveauet må nødvendigvis gives en omstillingsperiode. Det kan her være nærliggende at se indfasningen af et nyt og mere effektivt kommunalt finansieringssystem i sammenhæng med eksempelvis en 2020-plan for hele den offentlige økonomi.

Den nuværende kommunale finansieringsmodels egenskaber

Siden 1930'erne har den danske velfærdsstat været intenst optaget af at bedrive omfordeling blandt borgerne ved hjælp af den offentlige velfærdssektor, hvor betaling og forbrug af ydelser holdes adskilt. Det har indebåret, at det oprindelige kommunestyre, som stammer tilbage fra midten af 1800-årene og tiden for grundloven og folkestyrets indførelse, er blevet afløst af en grundlæggende anderledes konstruktion. Nu er kommunerne i vid udstrækning at betragte som udførende instans i forhold til den statsmagt, som fastlægger fordelingspolitikken. Som en konsekvens er kommunernes finansiering blevet indrettet efter denne moderne kommunerolle. Herved har staten skullet påtage sig ansvaret for, at kommunerne økonomisk har kunnet leve op til at levere den fordeling af velfærdsydelserne, som Folketinget har ønsket. Statens og kommunernes økonomi er altså blevet vævet ind i hinanden.

Statens engagement i kommunernes økonomi blev i første omgang udformet efter nogle principper, som afspejlede tilblivelsestidspunktet i 1930'ernes kriseøkonomi. To principper var centrale: staten skulle bidrage til kommunernes finansiering via refusionsordninger på de væsentlige opgaveområder, og der skulle sikres mere ligelige økonomiske muligheder mellem kommunerne ved hjælp af kommunal udligning. Sådant en finansieringsmodel viste sig at rumme egenskaber, som ikke var holdbare. Kommunerne var stærkt tilskyndede til yderlige udgiftsbeslutninger, da de kommunaløkonomiske marginale udgifter ved ekstra aktivitet var meget små sammenlignet med de fulde omkostninger. Når lærerløn eksempelvis blev refunderet med 85 procent af staten, og når det tages i betragtning, at en lærer oftest også betaler indkomstskat til kommunen, så bliver merudgiften for en kommune ved at ansætte en yderligere lærer meget lille og i yderste tilfælde endda negativ.

Disse egenskaber blev for alvor umulige at leve med i løbet af 1960'ernes højkonjunktur, hvor velfærdssektorens udgifter eksploderede, og hvor der udviklede sig en samfundsøkonomisk ubalance med inflation, betalingsbalanceunderskud og offentligt budgetunderskud som en nærmest permanent tilstand. Reaktionen kom med kommunalreformen i 1970. Her var det en af de væsentlige begrundelser for reformering af kommunesektoren, at der måtte etableres et kommunalt finansieringssystem med anderledes incitamentsvirkninger, der bragte kommunernes udgiftspolitiske beslutningssituation nærmere i overensstemmelse med nogle samfundsøkonomisk acceptable kriterier. Det centrale greb, hvad angår omformningen af det kommunale finansieringssystem, var afløsningen af refusionsordningerne med en bloktilskudsordning.

Herved blev den kommunaløkonomiske udgift ved en yderligere udgiftsbeslutning gjort identisk med produktionsomkostningerne knyttet til den yderligere aktivitet. Der blev i tiden argumenteret for, at der hermed også blev udviklet et kommunalt finansieringssystem, som skabte overensstemmelse mellem de kommunaløkonomiske udgiftsovervejelser og hensynet til samfundsøkonomisk balance, jfr. Mikkelsen (1991).

Sideløbende med omlægningen fra refusioner til generelle tilskud foregik en betydelig styrkelse af den kommunale udligning i årene efter 1970.

Den samlede principielle argumentation bag 1970'ernes kommunale finansieringssystem var hermed treleddet:

De offentlige udgiftsbeslutninger skulle så vidt muligt træffes decentralt, fordi der herved kunne skabes størst mulig overensstemmelse mellem borgernes ønsker og behov på den ene side og serviceforsyningen på den anden side.

Yderligere skulle finansieringen tilvejebringes i en form, hvor kommunerne mærker de fulde omkostninger, når de står over for overvejelser om yderligere udgifter.

Og endeligt skulle der være en høj grad af lighed i kommunernes muligheder for at finansiere et givet serviceniveau.

I økonomisk teoretisk henseende er det centrale argument for, at decentralisering må forbindes med økonomisk udligning, at den fulde fordel ved decentralisering netop kun opnås, såfremt alle kommuner i princippet har mulighed for at levere det samme serviceniveau, såfremt de holder den samme skatteprocent. For kun herved kan det sikres, at borgernes valg af bo-kommune kommer til at afhænge af, hvilke prioriteringer kommunen foretager, frem for af hvor velstående de øvrige indbyggere i kommunen er, jfr. Pedersen (2007).

Efter 1970 kom statens økonomiske styring af kommunerne altså til at samle sig om at fordele bloktilskuddene "rigtigt" og om at sikre en så høj grad af økonomisk udligning som muligt på de "rigtigst" mulige kriterier. Og så kom 1970'ernes kommunaløkonomiske politik også i høj grad til at handle om at sætte omformningen fra det gamle kommunaløkonomiske regime til det nye regime igennem gennem løbende omlægninger af refusionsordninger ved hjælp af et totalbalanceprincip, så bloktilskudspuljen voksede, når refusioner forsvandt, og så fordelingskriterierne også løbende blev justeret.

Det viste sig stort set med det samme, at der ikke ovenpå Kommunalreformen i 1970 blev skabt et kommunalt finansieringssystem, som var selv bærende og i sig selv kunne lede til kommunale udgiftsbeslutninger, der alt i alt var samfundsøkonomisk acceptable. Derfor

fandt de siddende regeringer allerede umiddelbart efter 1970 anledning til at iværksætte yderligere økonomisk styring af kommunerne. Herved blev traditionen med årlige aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer om betingelserne for kommunernes økonomi i det følgende budgetår indstiftet, om end aftalerne i de første år ikke fulgte noget fast mønster og ikke omfattede kommunernes samlede økonomi, men derimod alene delmomenter som kommunernes investeringer og kommunernes lånoptagelse. Efterhånden er aftaleinstitutionen så blevet udbygget og har fundet en fastere form.

De grundlæggende og principielle forestillinger bag det kommunale finansieringssystem er forblevet de samme siden 1970'erne, om end der ved mange lejligheder er blevet foretaget større og mindre justeringer. Der er på nogle områder blevet justeret i balancen mellem tilbageblevne refusionsordninger og generelle tilskud, der er sket en stadig udbygning af de årlige økonomiaftaler, tildelingsmekanismen for de generelle tilskud er blevet justeret, og den kommunale udligning er blevet justeret og herunder skærpet.

Den nye kommunale strukturreform i 2007 ændrede ikke på dette. Her blev derimod det finansieringsmæssige rationale i forhold til det regionale niveau fuldstændig omlagt, idet egen skatteudskrivning bortfaldt og finansiering delvist blev sammenkædet med produktionsomfang. Ligeledes er de årlige økonomiaftaler med de nye regioner efter 2007 blevet udformet, så regionerne er blevet afkrævet årlige generelle produktivitetsløft på 2 procent. Herved er der etableret et decentralt niveau, hvor der reelt fungerer 100 procent udligning, og hvor der gælder nye økonomiske incitamenters i forhold til beslutninger om nye aktiviteter. Sådanne aktiviteter lader sig alene finansiere ved egne indhentede gevinster i kraft af produktivitetsløft ud over de af staten krævede 2 procent produktivitetsløft eller ved produktion på konkurrencemæssige præmisser for andre sygehusenheder. Derimod har regionerne fået afskåret muligheden af politiske beslutninger om øgning af indtægtsmassen.

Kommunernes finansieringsmodel fungerede efter 2007 fortsat ikke på en måde, så indgåede økonomiaftaler mellem stat og kommuner blev overholdt. Ej heller frembragte kommunerne løft i produktivitet i en form, så gevinster herfra kunne inddrages og bidrage til løsningen af de samfundsøkonomiske balanceproblemer. Det fik Folketinget til at gennemføre lovgivning, som strammer de sanktioner, kommunerne pådrager sig, såfremt de bidrager til at overskride gældende økonomiaftaler. Sådanne stramninger blev vedtaget allerede i 2008, og der er siden gennemført yderligere stramninger.

Disse omstændigheder er ensbetydende med, at der i Danmark bedrives statslig økonomisk styring af kommunerne ud fra to forskellige rationaler. Styringen er endda også funderet i to forskellige ministerier, hvad der ikke er befordrende for sammenhæng i den statslige

økonomiske styring af kommunerne: Økonomi- og Indenrigsministeriet står for en styring, som sigter imod at gøre kommunesektoren effektiv derved, at der gælder en reel konkurrence mellem kommunerne, så alle kommuner har nogenlunde samme muligheder for at fastlægge et bestemt service- eller udgiftsniveau til et bestemt skatteniveau. Finansministeriet bedriver en styring, som sigter på at holde en fast ramme om kommunernes udgifter og skatteudskrivning. Da de to styringsrationaler i kraft af forskellig ministeriel fundering ikke forekommer at være fuldt koordineret, selv efter vedtagelsen af en budgetlov, leder de i forening til irrationelle resultater. Det forholder sig således sådan, at der har udviklet sig en negativ sammenhæng mellem beskatningsgrundlag og serviceniveau i kommunerne, jfr. Christoffersen og Larsen (2012). Jo mindre velstående indbyggerne er i en kommune, jo højere serviceniveau holder kommunen. Det er et resultat af, at den indenrigsministerielle styring har fået strammet den kommunale udligning stadig mere samtidig med, at den finansministerielle styring reelt har låst de enkelte kommuners skat fast. Tidligere kunne velstående kommuner holde højt serviceniveau ved blot en lav skat, men da disse kommuner har skullet aflevere en større del af deres indtægter til udligning samtidig med, at deres skatteudskrivning har været låst fast, så har de løbende måttet reducere deres serviceniveau. Den modsatte proces er samtidig forløbet i de mindre velstående kommuner. De måtte tidligere holde en høj skat blot for at kunne levere et moderat serviceniveau, og tilførslen af flere penge via den skærpede udligning er så fuldt anvendt til serviceløft, mens reduktion af den relativt høje skat ikke har været fundet relevant.

Således som det kommunale finansieringssystem er blevet udviklet, har der altså udviklet sig en forvridding af den kommunale skatteudskrivning.

Når dette resultat har vist sig, er en væsentlig forklaring som antydtes ovenfor, at stort set ingen kommuner ser ud til at ville reducere den kommunale skatteudskrivning, selvom kommunen får tilført flere midler via den kommunale udligning, og selvom kommunen i forvejen har et serviceniveau, der eventuelt ligger over landsgennemsnittet. Kommunerne befinder sig altså i et system, hvor det forekommer dem bedst at skaffe sig så mange penge, som det overhovedet er muligt, for derefter at bruge de penge.

Når det forholder sig sådan, skal det ses på baggrund af den kommunaløkonomiske forståelse, som var dominerende, da det moderne kommunale finansieringssystem blev til sammen med og oven på kommunalreformen i 1970, jfr. Pedersen (2007). Med overgangen fra refusioner til bloktilskud blev der etableret et system, hvor kommunerne ved yderligere overvejelser om udgifter kom til at mærke de fulde produktionsomkostninger. Det blev betragtet som ideelt på dette tidspunkt. Da det kommunale budget- og regnskabssystem blev omlagt i 1976, blev der da også forfulgt en lignende tankegang. Det skulle fokuseres på

det faktiske ressourceforbrug knyttet til kommunale udgiftsbeslutninger. Det nye kommunale regnskabssystem kom derfor ikke til at rumme en status og dermed informationer om aktiver. Det blev altså eksempelvis ikke muligt at aflæse, hvad det kostede at producere de enkelte kommunale serviceydelser. Til gengæld blev denne tilgang anset for ideel i et kommunesystem, hvor den kommunalpolitiske ledelsesopgave primært bestod i at foretage prioriteringer. Altså i at fastlægge, hvor mange nye ressourcer, som skal anvendes inden for de forskellige opgaveområder.

Sådan en tankegang er i virkeligheden ensbetydende med i det mindste to meget afgørende antagelser:

- For det *første* ligger der i virkeligheden i fokuseringen på prioriteringsopgaven og negligeringen af spørgsmålet om, hvad ydelserne reelt koster, en implicit antagelse om, at *produktivet ikke er relevant* at forholde sig til i kommunerne. Udtrykt på en anden måde kan værdien af serviceydelserne i denne situation beskrives ved de ressourcer, som indsættes. Output bliver identisk med input. Denne antagelse kommer eksempelvis også til udtryk i den mekanisme, som i 1970'erne blev udviklet til at foretage de årlige justeringer af bloktilskudspuljen. Mekanismen går under betegnelsen det udvidede totalbalanceprincip eller DUT-princippet. Det centrale er her, at kommunernes bloktilskudspulje beregnes som det forudgående års bloktilskud opjusteret med den fulde stedfundne pris- og lønudvikling, samt justeret for eventuelle ændringer i kommunernes pålagte opgaver. Mindre end fuld pris- og lønkomensation fremstår altså som en nedskæring.
- For det *andet* ligger der i fokuseringen på de medgåede udgifter, at *kommunerne opfattes som aktører i økonomien på linje med (andre) private aktører*. Det er den egenøkonomiske balance, som må opretholdes. Det har historisk været en naturlig forståelsesmåde, da kommunesektoren har fyldt så lidt i forhold til den samlede samfundsøkonomi, at det ikke har været opfattet som relevant at forholde sig til samfundsøkonomiske konsekvenser af kommuneøkonomien. Når kommunerne altså blev bragt til at holde ligevægt mellem marginale direkte produktionsudgifter og marginale kommunaløkonomiske udgiftskonsekvenser, så blev det også opfattet sådan, at så skabte kommunerne ikke hver især selvstændige, samfundsøkonomiske balanceproblemer i kraft af deres udgiftsbeslutninger.

Ingen af disse to basale antagelser, som altså er fundamentalt bygget ind i det gældende kommunale finansieringssystem, kan siges at have rimelig gyldighed længere. Her ligger en hovedforklaring på, at Folketinget i de senere år har fundet det nødvendigt at gennemføre en stadig strammere supplerende økonomisk styring af kommunerne.

Den uklare forståelse af kommunestyrets karakter er tydelig at aflæse også i lovforberedelsen på det kommunaløkonomiske område. Senest og tydeligt ses det måske i Økonomi- og Indenrigsministeriets betænkning fra 2012 om kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål, hvor kommunernes natur opfattes på denne måde:

”De kommunale opgaver er i vidt omfang fastlagt i lovgivningen. Det vil sige, at kommunerne i lovgivningen pålægges at udføre den enkelte opgave inden for nogle fastlagte rammer. Inden for lovens rammer har kommunerne frihed til selv at planlægge udførelsen af opgaverne og fastlægge serviceniveauet. Endvidere har kommunerne i et vist omfang mulighed for at påtage sig opgaver, som ikke er fastlagt i lovgivningen. Det bemærkes dog, at kommunerne under ét er underlagt en aftale om en samlet økonomisk ramme.” Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), side 22.

Her er på den ene side taget en væsentlig konsekvens af den stedfundne udvikling, nemlig den at kommunerne nu ses i en ”udførerrolle” i forhold til staten som i en ”bestillerrolle”. Det er en ny forståelse, som afviger fundamentalt fra den forståelse, som gjorde sig gældende ved udformningen af kommunesystemet med Kommunalreformen i 1970.

På den anden side holdes fast i forestillingen om, at kommunerne er frie decentrale institutioner, som løser opgaven at foretage prioritering af udgifter i forhold til udgiftsbehovene. Det er imidlertid en meget ideal men lidet virkelighedsnær antagelse, som Finansieringsudvalget i Økonomi- og Indenrigsministeriet her gør sig. I hovedsagen er de enkelte kommuners skatteudskrivning givet ved den maksimale udskrivningsprocent, som kommunen kan anvende uden, at det i praksis kommer til at indebærer, at kommunen risikerer sanktioner for at bidrage til overskridelse af kommunernes ramme for skatteudskrivning.

Udviklingen efter 2007 har dermed demonstreret, at der fungerer et finansieringssystem, som på den ene side rummer betydende kilder til ineffektivitet, og som på den anden side kalder på en stadig udhuling af det kommunale selvstyre. Ydermere er der indikationer på, at der bag tilrettelæggelsen af styringen af kommunerne ligger en såvel usammenhængende som uklar økonomisk forståelse.

Kravene til et fremtidigt kommunalt finansieringssystem

Vi må antage, at de fremtidige krav til et velfungerende kommunalt finansieringssystem i det mindste vil rumme to afgørende momenter, som ikke er prioriterede i dag:

Der er et stærkt og tiltagende behov for, at kommunerne direkte tilskyndes til at bruge ressourcerne optimalt og til at fremkalde løbende produktivitetsløft.

Ligeledes er der et stærkt og tiltagende behov for, at kommunerne bringes til at inddrage de samfundsøkonomiske belastninger, når de skal foretage udgiftsbeslutninger. Eller hvis dette ikke findes muligt, da i højere grad at disponere på samme måde, som borgerne disponerer over deres eget rådighedsbeløb.

Hertil kommer, at der løbende er foregået en udvikling, hvor forskellene mellem omfanget af kommunernes servicetilbud til borgerne er blevet stadig mindre. En lighedsbetragtning må nok også antages i stadig stigende omfang at blive gjort gældende i forhold til kommunal service.

Når kommuner i dag står over for beslutninger om udgifter og beskatning gælder det både på udgiftssiden og på finansieringssiden, at kommunerne ikke bringes til at tage stilling til de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser af deres beslutninger.

På udgiftssiden tager kommuner ikke hensyn til den ekspansion af den samlede efterspørgsel i samfundet, som fremkommer ved en lige stor øgning af udgifter og skatter i en kommune. For en regering indgår det derimod i det finanspolitiske mål at styre den samlede efterspørgsel og dermed udnyttelsen af produktionskapaciteten, så der opnås den højest mulige beskæftigelse uden, at det fører til et inflationært pres. Det indebærer, at ligevægt på de offentlige budgetter ikke nødvendigvis er afgørende for en regering, i det mindste på kortere sigt. I forhold til dette vil det være nærliggende for en regering at ønske den positive finanseffekt fra en balanceret kommunal budgetudvidelse ophævet ved hjælp af en modgående finanspolitisk stramning fra statens side, såfremt den samlede finanspolitiske effekt skal holdes uændret.

Mere afgørende er, at situationen på finansieringssiden er den, at skatter påvirker borgernes adfærd. Kommunernes indkomstskat rykker således ved forholdet mellem borgernes tab ved at arbejde mindre og borgernes priser, når de køber forbrugsgoder. Hvis borgerne reducerer deres arbejdsudbud, fordi de får mindre tilbage efter skat, når kommunen sætter skatteprocenten i vejret, så får den pågældende kommune et mindre skatteprovenu end umiddelbart beregnet, fordi udskrivningsgrundlaget skrumper. Ifølge de

gældende principper i budgetsamarbejdet kompenseres kommunerne imidlertid af staten for et reduceret beskatningsgrundlag, så kommunerne inden for det gældende skatteloft kan holde et uændret reelt serviceniveau. Hvis kommuner har valgt en budgetgaranti, vil de kunne opnå en umiddelbar compensation, og i øvrigt indgår problemstillingen i kommunernes aftaleindgåelse med staten i det følgende år. Enkelte kommuner, som gennemfører en balanceret budgetudvidelse og begrænser indkomstgrundlaget, kompenseres endvidere af de øvrige kommuner i kraft af den kommunale udligning. Men det reducerede udskrivningsgrundlag får også som konsekvens, at staten får et mindre provenu af den statslige indkomstbeskatning. Det tab tager kommunen imidlertid ikke i betragtning.

Der er med det såkaldte skrå skatteloft indbygget en mekanisme i skattesystemet, som sigter imod umiddelbart at neutralisere ekspansive finanspolitiske effekter fra kommunale skatteøgninger. Over en bestemt grænse for samlet skattetryk bliver kommunale skatteøgninger automatisk modsvaret af en reduktion af den statslige bundskat. Denne neutralisering er imidlertid netop kun umiddelbar. Såfremt en reduktion af den statslige beskatning nemlig ikke igen modsvares af en reduktion af de statslige udgifter, så fastholdes den samlede positive finanseffekt, og den modsvares alt andet lige af en forringelse af balancen på statens regnskab, og dermed af en byrde, som skubbes over på fremtiden.

Når det skal overvejes, hvorledes det kan lade sig gøre at opprioritere hensynet i det kommunale finansieringssystem til, at systemet rummer incitamenter til produktivitetsfremme og til, at systemet konfronterer kommunerne med de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser af deres egne udgiftsbeslutninger, kan de bestående egenskaber ved finansieringssystemet ikke uden videre kastes bort. Det indebærer primært, at argumenterne for økonomisk udligning ikke er faldet bort med den stedfundne samfundsudvikling. Snarere er det måske blevet stadig mere nærliggende at se en fuld eller næsten fuld udligning som en naturlig tilstand. Det svarer også til, at der med den kommunale strukturreform i 2007 jo i realiteten blev etableret en fuld udligning på det regionale niveau og altså på sygehusområdet.

Det er ligeledes fortsat af afgørende betydning, at kommunernes økonomi holdes inden for ganske bestemte og styrbare økonomiske rammer, men med et finansieringssystem, som bringer kommunerne til at bære de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser af udgiftsbeslutninger, eller som tilnærmer kommunernes beslutningssituation til den beslutningssituation, som gælder i private husholdninger. Finansieringssystemet vil således mindske kommunernes tilskyndelse til at overskride de økonomiske rammer, som staten ud fra samfundsøkonomiske overvejelser finder nødvendige, og ligeledes vil det gøre det mere

indlysende for kommunerne at fokusere på effektivitet. Ligeledes vil et sådant finansieringssystem følgelig i højere grad kunne understøtte et kommunalt selvstyre.

Et kommunalt finansieringssystem, som i økonomisk henseende fuldt ansvarliggør kommunerne, kan vise sig at have egentligt udgiftsbegrænsende egenskaber. I Pedersen (2007) side 69-70 er foretaget en gennemgang af den internationale kommunaløkonomiske forskning, som belyser sammenhængen mellem graden af decentralisering og den offentlige sektors størrelse i industrialiserede, demokratiske lande. Hovedkonklusionen er, at "Skal decentralisering (således) være en binding på Leviathan (= tendens til voksende offentlig sektor (forfatter)), synes det væsentligt, at decentraliseringen indeholder en reel decentralisering af skattefastlæggelsen. Hvis det derimod i højere grad baseres på centrale, statslige overførsler til de decentrale niveauer kan resultatet meget vel blive omvendt – en større offentlig sektor".

Det vil nok være særdeles vanskeligt om overhovedet muligt at udforme et kommunalt finansieringssystem, som pålægger kommunerne de fulde totale samfundsøkonomiske omkostninger ved samtlige aktiviteter. Navnlig vil det også være problematisk at forene dette med et ønske om en høj grad af økonomisk udligning. Det afgørende er imidlertid også, at kommunerne må bringes til at mærke de fulde omkostninger, når de står over for marginale udgiftsbeslutninger.

Dette ræsonnement leder til, at der er grunde til at erstatte det nuværende kommunale finansieringssystem med et toleddet system, hvor mere ideelle egenskaber bliver søgt realiseret på marginen men ikke nødvendigvis på den samlede kommunaløkonomi.

I forhold til det nuværende finansieringssystem vil det være muligt at komme væsentligt nærmere sådan en ideel betingelse, såfremt omfordeling holdes definitivt borte fra marginale udgiftsbeslutninger. Det kan gøres ved at fjerne udligning fra den øverste margin af kommunernes udgifter. Kommunerne har forskelligt serviceniveau, men en fjernelse af udligning på marginen må logisk set indebære, at der gennemføres udligning op til det samme serviceniveau i alle kommuner, eksempelvis op til et niveau svarende til 95 procent af det nuværende serviceniveau. Herved bliver udligningen gennemskuelig for såvel de enkelte kommuner som for borgerne, og det udelukkes at kommuner får tilskyndelse til at spekulere i udligning. Det vil blive vanskeligere for kommunalpolitikere at bortforklare høj kommunal skat med uretfærdig behandling i udligningssystemet.

Ydermere vil indførelse af en grænse for, hvor højt et udgiftsniveau, der omfattes af kommunal udligning, fjerne de forvriddinger, som i dag kan fremkomme i kraft af finansieringssystemets overudligningsbestemmelse. I nogle hovedstadskommuner med lav udskrivningsprocent er der risiko for, at en øgning af skatteborgernes indkomster vil

efterlade kommunen med et samlet provenutab, fordi den lave udskrivningsprocent kun øger skatteprovenuets beskedent, mens indkomstfremgangen øger beskatningsgrundlaget og dermed udligningsbidraget. Overudligningsbestemmelsen sætter da ind og sikrer, at kommunen højest kan afkræves 92 procent af det øgede skatteprovenu fra indkomstøgningen, hvad der dog stadig efterlader kommunen med et meget beskedent incitament til at gøre en indsats for at styrke fundamentet for indkomstskabelse blandt kommunens borgere og virksomheder. Endvidere betyder overudligningsmekanismen, at disse kommuner presses til at forskyde skatteudskrivning fra indkomstbeskatning til andre kilder, primært kommunal grundskyld. Herved rummer det kommunale finansieringssystem i dag i realiteten en tilskyndelse til intern kommunal omfordeling i disse hovedstadskommuner, hvad der ikke gives økonomisk-effektivitetsmæssige begrundelser for.

Ligeledes vil de marginale udgiftsovervejelser i kommunerne komme til at foregå på et mere effektivt grundlag, såfremt den marginale skatteindtægt i kommunerne – bestemt af kommunerne selv – tilvejebringes ved en lokalskat, der i kroner har samme størrelse for alle skatteydere. Det gælder nemlig i alle kommuner, at et flertal af vælgerne har indkomster under gennemsnitsindkomsten i kommunen, da der altid vil være få meget velstående skatteydere, som trækker gennemsnitsindkomsten op, uden at de numerisk tæller noget nævneværdigt. Herved udelukkes det, at et lille flertal med indtægter under gennemsnitsindtægten i kommunen kan beslutte en skatteøgning, som i hovedsagen betales af det store mindretal med indtægter over kommunens gennemsnitsindkomst, men som besluttet anvendt til formål, som særligt kommer det lille flertal med indtægter under kommunegennemsnittet til gode.

Figur 1. Principmodel for flerleddet kommunalt finansieringssystem

a.	Fjernelse af udligning
b.	Kommuner og ideelt set borgerne direkte skal hver især mærke de fulde omkostninger
i.	Høj grad af udligning, eventuelt fuld udligning
ii.	Acceptabelt at kommunaløkonomiske udgifter opleves som lavere end de samfundsøkonomiske omkostninger

I Figur 1 er illustreret en kommunal finansieringsmodel, hvor der er indlagt særlige egenskaber ved marginal udgiftsvækst. Figuren skal opfattes som et stiliseret søjlediagram, hvor der i højden er angivet finansieringsmåden ved kommunens udgifter. Ved den store stock af udgifter foregår finansieringen inden for rammerne af et finansieringssystem, hvor der gennemføres fuld udligning, men over en vis grænse fastlagt i forhold til kommunens serviceniveau må kommunen finansiere udgifter på nye præmisser, hvor der ikke gennemføres udligning, og hvor alle skatteydere i kommunen skal bidrage med det samme beløb gennem en lokalt fastsat skat.

I Christoffersen og Larsen (2010) er den beskedne danske kommunaløkonomiske litteratur blevet gennemgået for overvejelser om, hvorledes en flerleddet kommunal finansieringsmodel nærmere kan udformes. Der er fundet to principielt forskellige tilgange til dette problem. Den ene model opererer med en afgift på kommuners (marginale) udgifter. Den anden model begrænser den statslige medfinansiering samt den kommunale udligning til at gælde op til et bestemt niveau, hvorefter der etableres anderledes økonomiske vilkår uden statsligt engagement for yderligere udgiftsbeslutninger.

Den første model drager en parallel til miljøøkonomien. Når en aktør gennemfører en aktivitet, som har negative velfærdsmæssige konsekvenser for omgivelserne, så pålægges aktøren en skat svarende til den økonomiske (negative) værdi af konsekvenserne for omgivelserne. I miljøøkonomien taler man om det princip, der handler om, at forureneren betaler.

Den samfundsøkonomiske konsekvens af en lokal marginal skatteøgning er undersøgt i Skatteministeriet (2003). I denne analyse fokuseres på, at en skatteøgning vil påvirke borgernes adfærd således, at de vil reducere deres arbejdsudbud. Det vil igen indebære en nedgang i det samlede skatteprovenu. Skatteministeriet beregner statens tab i kraft af ændret borgeradfærd ved en marginal kommunal skatteforhøjelse til at udgøre 18 pct., som staten da kan opkræve som en kommunal udgiftsskat. Det forudsættes her, at der gælder en substitutionselasticitet mellem timeløn efter skat (prisen på fritid) og arbejdsudbud på 0,2, en statslig skatteprocent på 30 og en kommunal skatteprocent på 30.

Den anden model opererer frem for en beskatning af udgiftsbeslutninger på marginen med en omlægning af finansieringsmåden for marginale udgiftsbeslutninger. Tankegangen er den, at der på marginen skal anvendes en ikke-forvridende lokalskat som finansieringskilde med ensartet skattebetaling for alle skatteydere, og at beslutningsmåden i øvrigt skal udformes, så tendens til udgiftsopdrift tæmmes i beslutningsprocessen. Mouritzen (2008)

har med dette udgangspunkt beskrevet en kommunal finansiering med en kombiskat, der er specificeret i figur 2.

Figur 2. Kommunal kombiskat a la Mouritzen

- Hver kommune i Danmark skal opkræve kommuneskat med en fast standardsats
- Ønsker man en højere service (eller er man ineffektiv) skal denne finansieres ved en ekstraskat, der udskrives med samme kronebeløb for alle skatteydere og som opkræves to gange årligt i form af et girokort
- Ønsker man en lavere service (eller er man effektiv) modtager borgerne i kommunen to gange om året en check fra kommunen som i kroner er ens for alle skatteydere
- Enhver ændring i ekstraskatten/checken skal vedtages ved en folkeafstemning i kommunen
- Det nuværende udligningssystem og statstilskuddet fortsætter mere eller mindre uændret

De to modeller kan grundlæggende bringes til i højere grad end den nuværende finansieringsmodel at opfylde kriterierne fra figur 1. Modellerne adskiller sig i øvrigt i flere henseender:

Kombiskatten lader sig mest nærliggende kombinere med en meget høj grad af udligning, eventuelt med en definitiv 100 procent udligning, som da forbeholdes det standardniveau, hvortil staten engagerer sig i finansieringen.

Afgiftsmodellen, hvor staten altså kommer til at fremstå som afgiftsopkræver i forhold til kommunerne, kan vise sig politisk vanskelig at gennemføre, da en statslig skat pålagt kommunerne, også selv om den alene virker på marginalen, kan opfattes som en hidtil uset stærk anfægtelse af det kommunale selvstyre. I det mindste udløste det markant modstand fra kommunernes side, da Det økonomiske Råds formandskab i 2002 fremlagde forslag om eventuel indførelse af denne model.

Af disse grunde vil den efterfølgende analyse samle sig om modellen med kombiskat, men andre modelmæssige muligheder vil også blive diskuteret afslutningsvis.

I realiteten vil en kombiskat være ensbetydende med, at det danske kommunestyre får et grundlæggende nyt rationale. Der vil da blive defineret et fast serviceniveau, som alle landets borgere får adgang til. Fastsættes udligningen på dette serviceniveau til 100 % og fastholdes den høje grad af statslige normer for serviceindretningen i kommunerne, vil der reelt ske en overgang til en dansk velfærdsmodel, hvor alle borgere stilles lige over for

muligheden for at opretholde et bestemt niveau for velfærd. Herudover bliver det så op til de enkelte – alene, i fællesskab med beslægtede på arbejdsmarkedet, eller beslægtede i lokalsamfundet, at træffe beslutninger om højere dækning og mere service. Kommunen bliver da rammen om lokale fællesskaber, hvor man i lokalområdet kan enes om supplerende løsninger, hvis der er en fælles lokal vilje til stede, og hvor man da i højere grad selv må tage de fulde konsekvenser og være fælles om at bære byrden. Det vil give lokalt folkestyre et nyt indhold, efter at der i en lang periode er sket en udtynding af indholdet i det lokale demokrati, efterhånden som den statslige økonomiske rammestyring er blevet stadig mere definitiv, og den statslige detailstyring er blevet stadig mere omfattende.

Princippet om et fast serviceniveau til alle borgere i landet blev i øvrigt gennemført med den kommunale strukturreform i 2007 for det regionale opgaveområdes vedkommende, altså primært på sygehusområdet. Til finansiering af de nye regioner opkræves en national standardiseret proportional indkomstskat. Til gengæld blev der bragt et nyt regionalt finansieringselement ind på marginen, hvor der i et vist omfang er sket en sammenknytning af finansieringsbidrag til regionen med den præsterede serviceproduktion, og hvor det med afskaffelsen af selvstændigt fastsat regional indkomstbeskatning er blevet udelukket, at regionerne belaster samfundsøkonomien yderligere ved marginale udgiftsbeslutninger.

Indretningen med en velfærdsstat, som stiller et fast niveau til rådighed for alle borgere og med en fuldstændig udligning over landet er i øvrigt slet ikke ny. Det finder vi eksempelvis på aldersforsørgelsesområdet, hvor folkepensionen netop blev indført som en fast ydelse, der er ens overalt i landet uanset betydelige forskelle i eksempelvis boligomkostninger. Og hvis borgerne ønsker tilkøb til folkepensionen som standardydelse, så kan de organisere sådanne tilkøb kollektivt som arbejdsmarkedspensioner eller individuelt som privat pensionsopsparing. I slutningen af 1950'erne, da folkepensionen blev indført til afløsning for tidligere offentlige forsørgelsesordninger for ældre, var folkepensionen den alt dominerende sikring for ældre. Efterhånden er der så foregået en udvikling, hvor de øvrige pensionsformer er kommet til at veje stadig mere, og hvor borgerne på den måde har fået stadig større muligheder for at indrette deres ydelser efter deres ønsker og behov.

Figur 3. Principmodel for det flerleddede finansieringssystem, som blev etableret i 2007 på det regionale område

<ul style="list-style-type: none">a. Mulighed for merindtægt fra staten og fra kommunerne i regionen ved øget produktionb. Mulighed for merindtægt ved konkurrence med sundhedsvæsenet uden for regionen
<ul style="list-style-type: none">i. Fuld udligningii. Udelukkelse af decentrale overvejelser om nytte af større udgifter på de enkelte opgaveområder

Det finansieringssystem, som med strukturreformen i 2007 er bragt ind på marginen på det regionale niveau, vejer kun meget beskedent i forhold til regionernes samlede økonomi, og der er ikke tale om, at et regionalt demokratisk system direkte kan disponere ved at træffe marginale udgifts- og beskatningsbeslutninger. På denne måde kan det regionale demokrati siges at være blevet indskrænket med den kommunale strukturreform, jfr. Christoffersen og Klausen (2009). Man kan tale om, at den danske velfærdsstat på sygehusområdet har etableret en ordening med en offentlig grundmodel for alle borgere og med mulighed for private tilkøb.

Den kommunale strukturreform tog ikke spørgsmålet om den principielle indretning af kommunernes finansiering op til overvejelse og til fornyelse, sådan som det var tilfældet med indretningen af det regionale niveaus finansiering. Det kan der være flere årsager til. Der var måske ikke politisk kraft i Folketinget til en endnu større reform, og måske var det egentlige kommunale selvstyre også mere grundfæstet end det decentrale demokrati på regionalt niveau. Under alle omstændigheder antages i det følgende, at der fortsat skal være muligheder for egentlige decentrale politiske beslutninger om overordnede prioriteringsspørgsmål i overensstemmelse med den danske forfatnings bestemmelse om et kommunalt selvstyre. Sigtet er altså at opnå en bedre forening af et egentligt kommunalt selvstyre, hvor lokale beslutninger om skatteudskrivning er reelt mulige, med en indpasning af det decentrale system i en effektiv samfundsøkonomi.

Med det nuværende suboptimale kommunale finansieringssystem har vi set tendenser til en langsom men løbende afvikling af kommunalt selvstyre i Danmark. Hvis den udvikling

skal vendes, må finansieringssystemet indrettes, så kommunerne faktisk kan overlades muligheden for at træffe beslutninger også om væsentligere samfundsmæssige prioriteringer. Og det kan kun gøres, såfremt kommunerne stilles over for at skulle træffe sådanne beslutninger på præmisser, som svarer til samfundsøkonomiske afvejninger.

Hvor den finansieringsmodel, som blev indført på regionsområdet og altså på sygehusområdet i 2007, ovenfor blev betegnet som en grundmodel med mulighed for privat tilkøb, så kan man betegne en toleddet model på det kommunale område, som indeholder muligheden for frie udgifts- og skatteudskrivningsbeslutninger, for en grundmodel med mulighed for kollektive tilkøb. I regionerne er det decentrale demokrati i realiteten næsten afviklet i den forstand, at der stort set er sket en afsnøring af muligheden for decentrale prioriteringsbeslutninger. Det er ikke på samme måde velbegrundet eller realistisk at overveje en sådan afsnøring på det kommunale niveau. Regionerne tager sig stort set kun af opgaver, som også kan løses på det private marked, nemlig produktion af sygehusydelse. Kommunerne har væsentlige opgaver, som er egentligt kollektive af natur, i form af planlægning, tilsynsopgaver etc., og kommunalt demokrati har derfor en ganske anden nødvendighed end regionalt demokrati. Derfor er det også væsentligt at undersøge muligheden for at ordne kommunernes finansiering, så en overlevelse af et egentligt kommunestyre bliver mulig.

De økonomiske konsekvenser af en toleddet kommunal finansieringsmodel

I det følgende vil vi undersøge de kommunaløkonomiske konsekvenser af at omlægge det kommunale finansieringssystem til et system, men tidssvarende egenskaber på marginen. Undersøgelsen er gennemført ved hjælp af en kommunaløkonomisk budgetmodel som et element i den regionaløkonomiske model, LINE, der drives i Center for Regional- og Turismeforskning, CRT. Ved hjælp af denne budgetmodel kan der gennemføres en modelberegning, som i princippet følger systematikken i figur 5.

Figur 4. Design af toleddet kommunalfinansieringsmodel, som konsekvensberegnes i modelkørsel

Basisfinansiering af velfærdsstatens universelle servicetilbud til hele befolkningen	
Finansieringsform i forhold til velfærdsstatens universelle servicetilbud forvaltet af kommunerne	Proportional standard indkomstskat med standard udskrivningsprocent. Udskrivningsprocent fastlægges svarende til finansiering af 95 % af kommunesektorens aktuelle udgiftsniveau
Serviceniveau som omfattes af kommunal udligning	95 % af det aktuelle gennemsnitlige serviceniveau
Udligningsniveau	Udligning og bloktilskud tilpasses, så alle kommuner får mulighed for at holde et serviceniveau svarende til 95 % med en fast fælles udskrivningsprocent
Finansiering af lokalt ønskede fælles aktiviteter ud over velfærdsstatens basistilbud	
Finansieringsform i forhold til lokalt besluttede yderligere udgifter samt ved tilbagebetaling til borgerne af provenuet fra kommunalt mindreforbrug i forhold til det standardmæssige serviceniveau	Lokalskat fastsat som fast beløb i kroner per år. Lokalskatten kan evt. på kommunalt niveau besluttes at være negativ, så den får form af en tilbagebetaling

I de modelkørsler, som konkret er gennemført, er der taget udgangspunkt i en toleddet kommunal finansieringsmodel som vist i principskitzen i figur 2, og hvor denne principskitse er blevet konkretiseret ved de antagelser, som er beskrevet i figur 4.

Der kan i sagens natur vælges forskellige måder at designe et toleddet kommunalt finansieringssystem på.

Når der som udgangspunkt er valgt at belyse konsekvenserne af en model med 100 % udligning, beror det ikke mindst på enkelheden i en sådan model. Der vil da i forhold til det nuværende udligningssystem gælde fuld udligning i forhold til udgiftsbehov, og spørgsmålet om udligning i forhold til forskelle i beskatningsgrundlag bliver så ikke længere relevant. Ligeledes er det begrundet med, at der ikke med samme nødvendighed som i dag, hvor risikoen for overudligning er nærliggende, er brug for at fastsætte udligningen under 100 %, når udligning alene bedrives på basisfinansieringen. Under alle omstændigheder er det jo imidlertid op til en politisk beslutning, på hvilket niveau der skal ske en udligning mellem kommunerne.

Det er også en mulighed at fastlægge niveauet for velfærdsstatens fælles velfærd på et andet niveau end de 95 %. Når der i den gennemførte modelkørsel er anvendt et 95 % niveau svarer det til, at alle kommuner som udgangspunkt bringes til at levere et servicetilbud til borgerne svarende til det tilbud, som kommunen med landets absolut mest velstående indbyggere, Gentofte Kommune, leverer i 2012 til kommunens borgere. Hertil kommer argumentet, at et nyt serviceniveau under 100 % vil rumme en nødvendig tilskyndelse til produktivitetssløft, ligesom det på samme måde som i dag sikrer imod overudligning, som ellers kan fremkomme på grund af en ikke fuldstændig præcision i målingen af udgiftsbehov. Endelig er der hensynet til byrden ved omfordeling. Jo højere serviceniveau som skal sikres i kommunerne med et relativt beskedent beskatningsgrundlag, jo flere penge skal der alt andet lige hentes hos borgerne i kommunerne med et højere beskatningsgrundlag for at finansiere omfordelingen. Hvis etablering af et fast serviceniveau for alle danskere indrettes på en måde, som fordrer væsentlige skattestigninger hos kommunerne med et solidt beskatningsgrundlag, så forekommer det urealistisk at forestille sig sådan en model gennemført. Disse faktorer sætter alt i alt grænser for på hvor højt udgiftsniveau, der kan gennemføres en fuld udligning.

Figur 5. Beregningsmodel for toledet kommunal finansieringsmodel med fuld udligning på et 95 % serviceniveau og med en kommunal lokalskat som en mulig yderligere kommunal finansieringskilde

<p>Beskatning og udligning ved fuld udligning på 95 % niveau</p> <p>(1) Skatteindtægter i kommunen ved fast proportional skattesats svarende til 95 % serviceniveau i den samlede kommunale sektor</p> <p>(2) Skatteindtægter i kommunen ved kommunens nuværende proportionale skattesats</p> <p>(3) = (2) ÷ (1) Besparelse for skatteborgerne i kommunen</p> <p>(4) = (3) / antal skatteydere: Besparelse per skatteyder</p> <p>(5) Nødvendigt samlet indtægtsprovenu ved nuværende serviceniveau</p> <p>(6) Nødvendigt samlet indtægtsprovenu ved serviceniveau på 95 %</p> <p>(7) = (6) ÷ (1): Behov for tilførsel af penge ud over nyt eget skatteprovenu for opretholdelse af 95 % serviceniveau</p> <p>(8) = (5) ÷ (6): Behov for kommunal udgiftstilpasning ved fremtidigt serviceniveau på 95 %</p>
<p>Lokalt besluttet skatteudskrivning</p> <p>(i) = (5) ÷ (6): Behov for kommunal udgiftstilpasning ved fremtidigt serviceniveau på 95 %</p> <p>(ii) = (i) / antal skatteydere: Lokalskat per skatteyder ved uændret serviceniveau i kommunen</p>
<p>Samlede økonomiske konsekvenser for de enkelte borgere</p> <p>(a) = (3): Samlet økonomisk konsekvens for borgeren, hvis serviceniveau tilpasses til 95 %</p> <p>(b) = (3) ÷ (ii): Samlet økonomisk konsekvens for borgeren, hvis serviceniveauet vælges holdt uændret</p>
<p>Budgetkonsekvenser for statsbudgettet</p> <p>Ingen direkte økonomiske konsekvenser. Forventet positiv effekt på arbejdsudbud i kraft af reduceret samlet skattetryk</p>

Såfremt der bliver etableret et kommunesystem, hvor alle kommuner som udgangspunkt skal tilbyde deres borgere den samme basis service på et niveau svarende til Gentoftes niveau i dag, og hvor alle danskere skal betale den samme skatteprocent for at opnå ret til velfærdsstatens faste serviceniveau, vil borgerne i de fleste kommuner umiddelbart komme til at opleve en ændret skat. Med et gennemgående serviceniveau svarende til 95 % af det nuværende niveau vil kommunernes finansieringsbehov og den samlede offentlige sektors finansieringsbehov blive reduceret med omkring 15 milliarder kroner. Det vil i hovedsagen være et formelt spørgsmål, hvorvidt kommunerne fortsat skal fremstå med en egen skatteudskrivning med en standardiseret udskrivningsprocent til finansiering af basisaktiviteten, og der så yderligere skal gælde en fuld udligning, eller om skatteudskrivningen overgår til staten, som så via bloktilskud gør det muligt for alle kommuner netop at tilbyde det fælles faste serviceniveau.

En ny finansieringsmodel kan i formel henseende udformes, så dette provenu medgår til at reducere statens behov for at tilføre penge til den kommunale sektor. Herved kan Folketinget reducere de statslige skatter og afgifter eller finansiere nye offentlige udgifter i staten, regionerne eller kommunerne. Overgangen til en ny kommunal finansieringsmodel, som den her skitserede, vil nærliggende skulle gennemføres over en årrække, og finansieringsomlægningen kan da eventuelt ses i sammenhæng med den langsigtede makroøkonomiske planlægning. En sådan koordinering kan eventuelt tilrettelægges, så en eventuel fremtidig positiv vækstrate i de offentlige budgetter udnyttes til at sikre, at nogle kommuner ikke vil komme ud for uoverkommelige tilpasningskrav i nedadgående retning.

Alternativt kan en i princippet bibeholdt kommunal udskrivningsprocent reduceres svarende til udgiftsreduktionen på omkring 15 milliarder kroner. I en model med 100 % udligning på et 95 % serviceniveau vil det indebære, at den kommunale standardmæssige udskrivningsprocent vil blive fastlagt til 23,30 %, hvor den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent i 2011 udgør 25,22 %. Det er denne udgave af modellen, som belyses i konsekvensberegningerne i det følgende.

De to formelt set forskellige former vil i hovedsagen have de samme konsekvenser for de enkelte borgere, såfremt en tilførsel til staten af provenuet fra en udgiftsreduktion i kommunesektoren medgår til at sænke bundskatten. Såfremt en tilførsel af provenuet til staten omsættes i skattereduktion i anden form eller i øgede statslige udgifter, kan konsekvenserne for de enkelte borgere blive anderledes.

Den nye finansieringsmodel vil også indebære, at de fleste kommuner vil blive bragt i den situation, at de skal effektivisere deres virksomhed for at klare sig med den finansiering,

som skaffes til veje med den fælles basis skatteudskrivning. Alternativet vil være at udskrive en ekstra lokal skat på de nye præmisser, altså som en lokalskat, der er ens i kroner for alle skatteydere. Vælger kommunalbestyrelsen i en kommune denne vej, må et forslag til en sådan lokalskat i Poul Erik Mouritzens demokrati-model jfr. det følgende afsnit om lokalt demokrati først vedtages ved en lokal folkeafstemning, ligesom enhver ændring af lokalskatten først kan gennemføres efter en vedtagelse ved en lokal folkeafstemning. En sådan mekanisme må i sagens natur udformes, så den ikke kommer i modstrid med grundlovens begrænsninger, hvad angår anvendelse af folkeafstemninger.

De økonomiske konsekvenser for borgerne og de kommunaløkonomiske konsekvenser i de enkelte kommuner er beregnet i bilag 1 og 2. I tabel 1 er vist hovedtal for to kommuner, som udgør ydertilfælde, nemlig Vejle med et særligt beskedent serviceniveau i dag og Ballerup med et særligt højt serviceniveau.

For borgernes vedkommende bliver der tale om en ændret kommunal indkomstskat samt eventuelt en lokalskat, som enten kan være positiv eller negativ.

For kommunernes vedkommende bliver der tale om et ændret provenu fra den kommunale indkomstbeskatning og et ændret nettobeløb for summen af bloktilskud og udligningsbetaling. Hertil kommer spørgsmålet om eventuel udskrivning af lokalskat eller refundering til skatteyderne af overskydende provenu fra indkomstskat og overførsler til kommunen.

Tabel 1. Økonomiske konsekvenser for kommunen af omlægning af kommunernes finansiering til en toleddet finansieringsmodel som specificeret i Figur 3. Vejle og Ballerup Kommuner

Mio. kr., 2011-pl.		Ballerup	Vejle
(1)	Skatteprovenue 2011	1.895,6	3.463,4
(2)	Skatteprovenue ved 95 % af gns. skatteprocent	1.712,3	3.385,8
(3)	(2)-(1) Ændring i skatteprovenue	-183,3	-77,5
(4)	Udgifter 2011	2.610,8	5.347,6
(5)	Udgifter ved 95 % serviceniveau	2.198,6	5.403,9
(6)	(5)-(4) Ændring i udgifter	-412,2	56,3
(7)	(6)-(3) Ændret behov for tilskud og udligning med 95 % serviceniveau og 95 af gns. skattepct.	-228,9	133,8

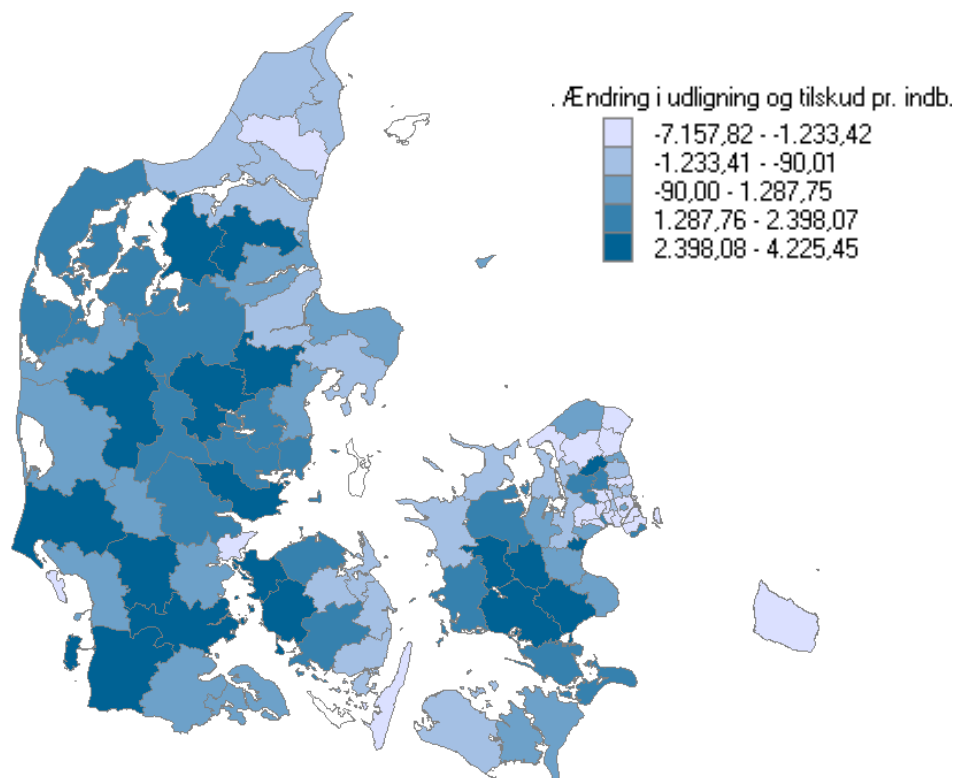
Tabel 2. Økonomiske konsekvenser for borgere af omlægning af kommunernes finansiering til en toleddet finansieringsmodel som specificeret i Figur 3. Vejle og Ballerup Kommuner

Kr. pr. indb., 2011-pl.		Ballerup	Vejle
(8)	Gevinst for borgerne pr. år ved ny kommunal skatteprocent	4.934	947
(9)	Reduktion pr. skatteyder pr. år af nettotilførslen via tilskud og udligning	6.164	-1.635
(10)	(9)+(8) Lokalskat pr. skatteyder pr. år såfremt kommunens nuværende serviceniveau opretholdes	11.098	-688

Frem for den valgte specificering af finansieringsmodellen: 100 procent udligning på et 95 procent serviceniveau, kan der i sagens natur vælges en anden specificering. Hvis der eksempelvis gennemføres en 90 procent udligning på et 95 procent serviceniveau vil det blive udelukket, at der overhovedet vil være kommuner, hvor borgere udsættes for en øget skattebyrde i kraft af den kommunale finansieringsomlægning, såfremt kommunen tilpasser dens serviceniveau til et 95 procent niveau.

Introduktionen af en ny kommunal finansieringsmodel vil ændre på nettostrømmene af penge, som krydser kommunegrænserne. De regionale omfordelingseffekter af indførelsen af en toleddet finansieringsmodel i den udformning, som er belyst ovenfor, er beskrevet i figur 6.

Figur 6. Ændringen i kommunernes nettoposition i forhold til tilskud kommunal udligning og ved en toleddet finansieringsmodel som specificeret i figur 4 med 100 % udligning på et 95 % serviceniveau, og hvor provenuet af en fast ensartet kommunal indkomstskat tilfalder kommunerne. For kommuner efter beskatningsgrundlag per indbygger pr. år.



Anm.: Læsø, Samsø og Ærø er udeladt, da disse kommuners økonomi er særligt stærkt påvirket af særtilskud.

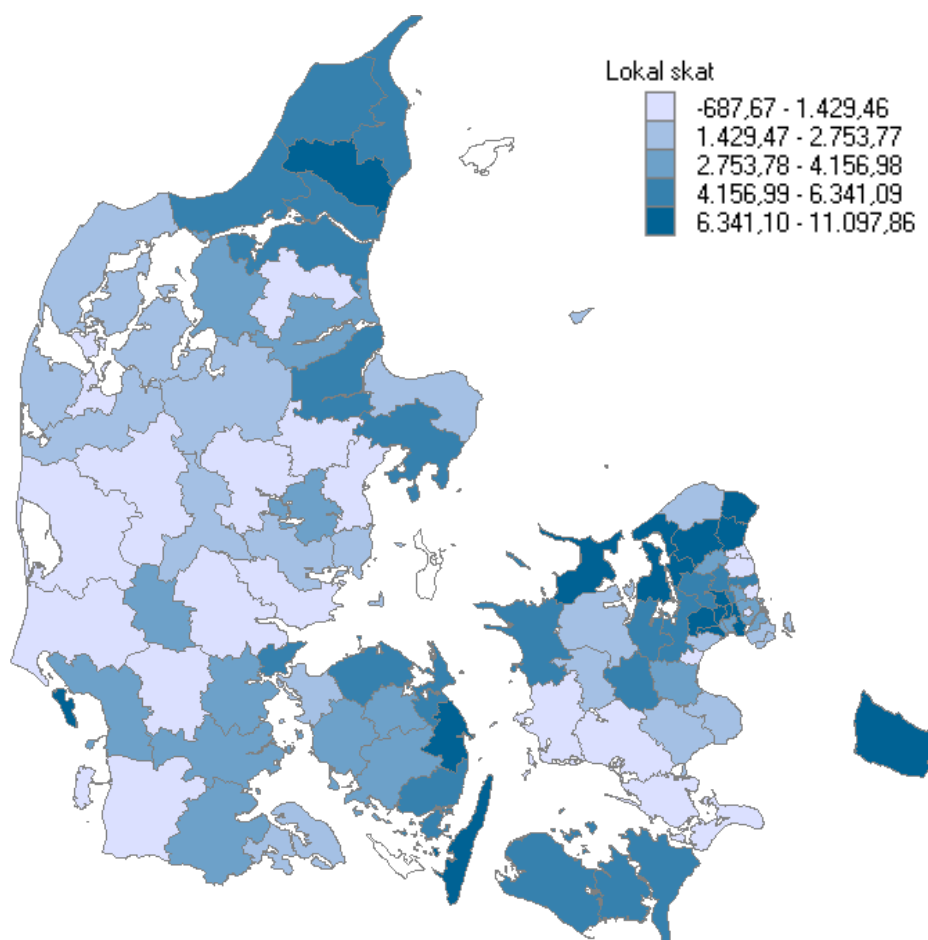
Det falder særligt i øjnene, når kortet studeres, at der er to hovedgrupper af kommuner, som mister penge, såfremt der gennemføres en fuld udligning på et 95 procent serviceniveau. Det er for det første en del ret velstående kommuner i hovedstadens omegn med et meget højt serviceniveau som Ballerup og Fredensborg Kommune, og for det andet er det nogle kommuner i landets periferi, som også har et højt serviceniveau, der hænger sammen med mangelfulde tilpasninger til en vigende befolkning. Et eksempel er Brønderslev Kommune.

I kortet i figur 7 er de økonomiske forskydninger ved indførelse af den nye finansieringsmodel beskrevet på en anden måde. Her er vist, hvor stor en lokalskat, som hver kommune skal udskrive, såfremt kommunen helt skal undgå tilpasninger af serviceniveau under den nye finansieringsmodel. Det er igen nogle af hovedstadens omegnskommuner og nogle kommuner med perifer beliggenhed, som særligt træder frem

på kortet som kommuner, der skal udskrive en mere betydende lokalskat for at opretholde det nuværende høje serviceniveau.

De forskydninger mellem kommunerne, som vil fremkomme med overgang til en ny finansieringsmodel, er i øvrigt i princippet vel begrundede. I dag, hvor kommunerne har forskelligt serviceniveau og forskelligt beskatningsniveau, belaster kommunerne også samfundsøkonomien i forskellig grad, da kommunerne med højere skatteprocenter også begrænser arbejdsudbuddet stærkere til skade ikke blot for kommunen selv, men også for samfundsøkonomien i sin helhed. Disse samfundsøkonomiske omkostninger overvæltes i dag på de øvrige kommuner, hvad der vanskeligt kan findes gode begrundelser for.

Figur 7. Nødvendig lokal skat hvis nuværende serviceniveau skal opretholdes ved en toleddet finansieringsmodel som specificeret i figur 4 med 100 % udligning på et 95 % serviceniveau, og hvor provenuet af en fast ensartet kommunal indkomstskat tilfalder kommunerne. For kommuner efter beskatningsgrundlag per indbygger pr. år.



Anm.: Læsø, Samsø og Ærø er udeladt, da disse kommuners økonomi er særligt stærkt påvirket af særtilskud.

Revitalisering af det kommunale selvstyre

I den danske debat om kommunestyre var det økonomiprofessoren og senere radikal økonomiminister Kjeld Philip, som allerede lige efter 2. verdenskrig gjorde opmærksom på, at kommunerne var på vej til at få en ny indplacering i samfundets institutionelle system ovenpå 1930'ernes krisepolitik, jfr. Philip (1947). Den mest konsekvente og nutidige analyse af kommunernes natur i de skandinaviske velfærdsstater er givet af de norske kommunaløkonomer Jørn Rattsø og Rune Sørensen, jfr. Rattsø og Sørensen (1998). Det, som her er den afgørende iagttagelse, er, at kommunerne med velfærdsstatsudviklingen er blevet gjort til redskaber for en national politik for lighed og omfordeling. Lokal velfærdsservice er kommet til at indgå i velfærdsstatens omfordelingsprogram, som altså ikke kun bedriver omfordeling ved at opkræve progressive skatter og udbetale subsidier til trængende. Kommunerne er med andre ord blevet gjort til udførende institutioner for den omfordelende stat. Staten er blevet principal, og kommunerne er blevet agenter.

Det indebærer ikke, at kommunerne fuldstændig er gledet ud af deres historiske placering som selvstændige lokale institutioner og autoriteter, som stod for selvstændige prioriteringer, og som selv påtog sig det medfølgende økonomiske ansvar.

Hermed er det moderne kommunestyre kommet til at være baseret på to forskellige rationaler:

Det, som i dag betyder mest målt ved budgetstørrelse, er kommunernes rolle som tilvejebringer af i virkeligheden private servicegoder. Der er blot tale om goder, som af staten ønskes inddraget i en omfordelingspolitik således, at disse opgaver ikke kan overlades til markedet, selvom markedet udmærket kunne klare at tilvejebringe goderne og eventuelt også rent faktisk står for produktionen af de pågældende goder, som så fordeles af kommunerne.

For det andet udfylder kommunerne også fortsat deres historiske rolle som lokal tilvejebringer af den slags egentlige offentlige goder, som et marked dårligt kan tage sig af. Det gælder tilsyn, planlægning, lokal mobilisering og koordinering etc. Her optræder kommunerne ikke blot som dem, der udfører opgaverne, men i deres egen fulde ret.

Det kommunale finansieringssystem kan ses som efterhånden fuldstændigt indrettet ud fra en forudsætning om, at kommunernes rolle er at være udførende agenter for staten. Det er forståeligt ud fra betragtningen om, at kommunernes økonomi er blevet så betydningsfuld i samfundsøkonomisk henseende. Det har imidlertid indebåret, at det kommunale finansieringssystem er blevet udviklet på en måde, så det traditionelle kommunale selvstyre er blevet stærkt udhulet.

En toleddet kommunal finansieringsmodel som eksempelvis den ovenfor undersøgte, kan opfattes som et svar på todelingen af rationalet om kommunestyre og på et finansieringssystem, der har dårlige økonomiske incitamentter og en deraf nødvendiggjort stram statslig styring af kommunernes økonomi. En fast ensartet finansiering med fuld udligning modsvarer kommunernes rolle som udførende organisation for den omfordelende velfærdsstat. Her sikres, at alle borgere for den samme (skatte)betaling tilbydes mulighed for den samme basale velfærdsservice. En eventuel lokal supplerende lokalskat modsvarer kommunernes historiske rolle som lokalt fællesskab mellem ligestillede borgere, som i fællesskab træffer beslutning om at gå sammen om løsning af nogle egentligt lokale fælles opgaver.

På denne måde kan en toleddet kommunal finansieringsmodel anskues som en revitalisering af et frit kommunalt selvstyre, der så kombineres med en yderligere styrkelse af velfærdsstatens evne til at sikre alle borgere den samme basale velfærdsservice som et net, der spændes ud under hele befolkningen.

I forbindelse med, at Poul Erik Mouritzen formulerede tanken om et toleddet kommunalt finansieringssystem, jfr. figur 2, udpegede han også de kvaliteter ved et lokalt politisk styre, som er påkrævede for at frigøre kommunalpolitik i forhold til statslig styring. De lokale politiske processer spiller ifølge Mouritzen en væsentlig rolle, og han stiller spørgsmålet: Er det muligt at ændre de lokale politiske processer på en sådan måde, at kommunerne uden voldsom indblanding ovenfra vil nå frem til de samfundsmæssigt "rigtige" beslutninger, som disse defineres af den til enhver tid siddende regering? Her udpeger Mouritzen det som et nøgleproblem, at det i det eksisterende finansieringssystem er særdeles usynligt, hvad borgeren betaler i skat, og hvad pengene går til. Dette ses som en kilde til at fordreje de lokale beslutningsprocesser i retning af stadig stigende udgifter og skatter. Mouritzen beskriver udfordringen om synlighed i følgende boks.

Figur 8. Faktorer af betydning for synligheden af en kommunal skat ifølge Mouritzen.

Synligheden af en skat er en funktion af om den enkelte borger er inddraget i eller informeret om:

- Beslutningen om skattens højde
- Angivelsen af skatten
- Beregningen af skatten
- Opkrævningen af skatten
- Betalingen af skatten
- Fordelingen på formål af skatten
- Offentlighed om hvad den enkelte skatteyder betaler

Mouritzen argumenterer for, at det vil have en stor effekt alene at løse problemet med de asymmetriske beslutningsprocesser i kraft af skatternes manglende synlighed på marginalerne.

Helt konkret vil lokalskatten komme til at svare til prisen for den "tilkøbspakke", som et flertal af kommunens skatteydere er blevet enige om at betale i fællesskab. Når borgere ved flytning står over for valget mellem ny bo-kommune, ved alle, at de vil få leveret service på et fast fælles nationalt niveau, i det mindste når man måler det præsterede serviceniveau ved den pågældende kommunes udgifter sat i forhold til udgiftsbehovet. I praksis vil der i sagens natur være nogle kommuner, som er bedre til at få nytte ud af de anvendte udgiftskroner end andre kommuner, så dermed må valg af den foretrukne bo-kommune også bero på en mere konkret vurdering af de relevante kommuners effektivitet.

Med en lokalskat, som her skitseret, kan borgere endvidere direkte aflæse, hvor stort et tilkøb, de vil forpligte sig til at aftage. Prisen i form af lokalskatten opgjort i kroner per år viser umiddelbart tilkøbets størrelse. Herved håndteres den kommunale velfærdsservice i væsentlige henseender på samme måde som anden velfærdsservice som sundhed og alderspension, hvor alle danskere også gives ret til et fast fælles niveau, og hvor man så yderligere kan købe et tilkøb.

I modsætning til sundhedsydelse og alderspensionen er det imidlertid helt afgørende, at lokal velfærdsservice som udgangspunkt er et anliggende for lokalt demokrati, og at det derfor også er det lokale demokrati, som skal forholde sig til det, som her er betegnet som tilkøb. Når vendingen tilkøb anvendes, beror det på, at det skitserede finansieringssystem er udformet, så det for den enkelte borger tydeliggør kommunens udgifter, når der lægges op til beslutninger om nye udgifter. Dermed bliver det også tydeliggjort, at der både skabes en fuld lighed i forsyningen med den basale velfærdsservice og en ansvarliggørelse af de lokale borgere, når de får udvidet mulighed for i praksis at træffe selvstændige beslutninger om yderligere kommunale velfærdsydelser.

På sundhedsområdet og alderspensionsområdet er tilkøb i stor udstrækning allerede organiseret af civilsamfundet eller på markedet. I civilsamfundet er opbygget arbejdsmarkedsløsninger til supplerende af den offentlige basale forsyning, der jo her foregår gennem den offentlige sygesikring og gennem folkepensionen. Ligeledes kan borgerne forsyne sig med yderligere sundhedsydelser og pensionsydelser ved at købe ydelser på markedet.

Et kommunalt tilkøb er i øvrigt ikke begrænset til at skulle være positivt. I modellen, som skitseret af Poul Erik Mouritzen, vil det være muligt at beslutte en negativ lokalskat, således er der opgjort i kroner udbetales det samme beløb til alle skatteydere i kommunen

svarende til et mindreforbrug i forhold til det kommunale forbrug, som kan finansieres med den kommunale faste skat.

I princippet vil en lokalskat kunne udformes med identisk resultat som en adgang til lokale beslutninger om et variabelt personfradrag. Det vil til gengæld indebære, at synligheden reduceres, og at borgerne ikke direkte vil kunne aflæse, hvad en eventuel tilkøbspakke konkret koster for den pågældende skatteyder.

Et toleddet finansieringssystem, hvor udligning alene finder sted på den faste finansiering, og hvor den marginale finansiering tilvejebringes ved en lokal skat på samme kronebeløb for alle skatteydere, vil også have en anden og måske væsentligere effekt, som Mouritzen ikke selv peger på. Det lokale demokrati vil nemlig komme til at fungere ud fra et fundamentalt andet rationale end det, som er gældende i dag.

Økonomisk teori om politiske beslutningsprocesser tilsiger, at i et demokratisk system, hvor

i. Alle deltager i valgene, og alle vælgere udøver lige stor politisk indflydelse

ii. Vælgerne lader sig alene lede af, hvad der gavner dem selv mest

iii. Der er få meget rige og mange med jævne indkomster

så vil et flertal af vælgerne altid ønske en politik, som omfordeler fuldstændigt således, at alle har præcis lige meget. Teorien er alment beskrevet i litteraturen i den gren af økonomisk videnskab, som beskæftiger sig med den offentlige sektors økonomi: public choice. En standard fremstilling findes eksempelvis hos Dixit & Londregan (1996). De mange med jævne indkomster får simpelthen den størst mulige velfærd til sig selv, såfremt de holder sammen og enes om at beskatte de færre, som har virkelig høje indkomster. Sådan et sammenhold indebærer ikke nødvendigvis, at flertallet alle må stemme på det samme parti, men flertallets partier må enes om den fælles politik, som altså netop er den der omfordeler fuldt.

Det eneste, som modificerer dette udfald er, at der er stigende omkostninger med sådan en politik jo større omfordelingen bliver. Hvis de rige bliver brandskattet, så flytter de til Schweiz, giver sig til at arbejde mindre eller lave sort arbejde. Hvis afgifterne bliver høje, giver borgerne sig til at indkøbe deres forbrug i udlandet etc.

Denne mekanisme, at man kan stemme sig til omfordeling i et demokrati, bliver sat ud af kraft ved marginale beslutninger om udgifter i kommunerne, når alle skatteydere i kroner skal yde den samme marginale betaling. Det betyder nemlig, at udgiftsbeslutninger kun kan blive vedtaget, såfremt der er et flertal af vælgerne i kommunen, som er villige til selv at betale deres ligelige andel af de fulde omkostninger. Man kan ikke længere på samme

måde lave flertal, som beslutter nye kommunale udgifter, der primært kommer egen gruppe til nytte, men som i høj grad betales af andre grupper af borgere i kommunen.

Ved således på marginalen at udtynde momentet af omfordeling i kommunalpolitik, bliver kommunalpolitik i en vis forstand mere at opfatte som et lokalt folkeligt fællesskab, hvor det netop er en fælles forståelse og en fælles interesse, som gøres til forudsætning. Det er i overensstemmelse med kommunestyrets historiske udgangspunkt.

Når kommuner i deres egenskab af at være folkelige fællesskaber snarere end at være en del af "staten" træffer beslutninger om fælles udgifter, kommer disse beslutninger også mere til at ligne borgernes øvrige beslutninger om anvendelse af egne penge. Det indebærer også, at argumentet om, at kommuner særligt skaber samfundsøkonomisk ubalance, når de øger udgifter og beskatning, får mindre styrke.

Skal kommuner virkelig indtage en rolle som lokale folkelige fællesskaber, når de træffer udgiftsbeslutninger på marginen, er et demokrati med stærk borgermedvirken afgørende. Poul Erik Mouritzen foreslår i sin skitsemodel jfr. figur 2, at enhver ændring i det, han betegner ekstraskatten/checken, skal vedtages ved en folkeafstemning i kommunen. Det er yderligere velbegrundet derved, at disse ændringer for hver enkelt borger indebærer, at man skal påtage sig netop en betaling, som svarer til ens forholdsmæssige andel af den samlede byrde eller modtage ens forholdsmæssige andel af besparelsen ved en begrænsning af aktiviteten. Der følger et udtrykkeligt ansvar for den enkelte borger med alle nye udgiftsbeslutninger, og borgeren skal kende dette ansvars omfang i forhold til de supplerende ydelser og enten vedkende sig dette ansvar eller have mulighed for at sætte sig imod. En sådan demokratisk mekanisme skal i sagens natur udformes, så den ikke kommer i modstrid med grundlovens begrænsninger i anvendelsen af folkeafstemninger.

Et krav om lokal folkeafstemning ved ændring af størrelsen af det lokale budget og af de enkelte borgeres betalingsbidrag kan nærliggende lede til, at den lokale offentlige sektor får en anden størrelse, end den har i dag. Pedersen (2007) har, som ovenfor beskrevet, gennemgået litteraturen om sammenhængen mellem grad af decentralisering og den offentlige sektors størrelse og fundet et resultat, som peger i retning af, at tydeliggørelsen af et decentralt økonomisk ansvar kan trække i retning af en mindre offentlig sektor.

Den videre produktivitsudfordring

Et kommunalt finansieringssystem med egenskaber som i den ovenfor analyserede model vil i sig selv rumme stærkere incitamenter for kommunerne end i dag til at præstere en løbende effektivisering. Det vil blive tydeligere for kommunerne, at gevinster hentet ved effektivisering tilfalder kommunekassen og i sidste ende borgerne i kommunen.

En finansieringsmodel med en fuldt udlignet fast finansiering og en mulig helt lokal overbygning kan ses som en konsekvens af den kommunerolle, som eksempelvis er udtrykt af Økonomi- og Indenrigsministeriet i citatet fra den seneste betænkning fra det kommunale finansieringsudvalg, jfr. afsnittet om den nuværende kommunale finansieringsmodels egenskaber: "De kommunale opgaver er i vidt omfang fastlagt af lovgivningen." Den faste finansiering er da Folketingets betaling til kommunerne for at stå for udførelsen af de opgaver, som Folketinget ønsker udført.

I forlængelse af en sådan betragtningsmåde vil det være nærliggende at overveje, hvorledes videre produktivitsfremgang i den kommunale velfærdssektor kan bidrage til understøttelse af den samlede økonomiske politik ved at mindske statens behov for at tilføre den kommunale sektor midler. Såfremt eksempelvis Produktivitskommissionens vision om en 10 procent produktivitsvækst i den kommunale sektor realiseres, vil der være skabt et potentiale for forbedring af statens finanser.

Der eksisterer allerede en model for inddragelse af provenu fra decentralt produktivitsløft til styrkelse af statens finanser. På det regionale område forudsættes således som en fast norm i budgetsamarbejdet, at regionerne præsterer en årlig produktivitsvækst på 2 procent. En tilsvarende norm findes ikke på det kommunale område. En afgørende hindring her er i dag, at der er så stor forskel på kommunernes serviceniveauer, og at det indebærer, at der vil være betydelig forskel på, hvor stor en udfordring et krav til produktivitsløft vil være. Det vil være væsentligt nemmere for Ballerup Kommune end for Vejle Kommune at reducere udgifterne med 2 procent i det følgende budgetår. Det gælder såvel, hvis Ballerups meget høje serviceniveau i realiteten dækker over en særlig stor ineffektivitet, eller hvis der blot er tale om et reelt højere forbrug. I det sidstnævnte tilfælde vil den økonomiske videnskabs standardantagelse om faldende grænsenyttelighed pege på, at velfærdstabet ved en tilpasning nedad i udgifter nemlig indebære, at velfærdstabet vil være mere begrænset, jo højere udgiftsniveauet er.

Med en fuld udligning af serviceniveauerne i det kommunale basistilbud til borgerne bortfalder denne hindring for, at den kommunale sektor kan bringes til at bidrage til en styrkelse af den samlede offentlige økonomi, og det vil da være nærliggende, at Folketinget

løbende forudsætter produktivetsløft også i den kommunale sektor ved at indbygge resultatet fra sådanne produktivetsløft i de årlige reguleringer af betalingen til kommunerne for at levere pakken af lokale basis velfærdsydelser til borgerne.

Implementeringsproblemet

Overgang til den finansieringsmodel, som er beskrevet ovenfor baseret på en fuldt udlignet fast finansiering og en mulig marginal lokal supplerende finansiering med identisk betaling for alle skatteydere, indebærer forskellige tilpasningsproblemer i de forskellige kommuner. I nogle kommuner holdes et højere udgiftsniveau og serviceniveau end det, som kan finansieres af den faste finansiering. I få kommuner er dette ikke tilfældet.

De enkelte kommuner må forholde sig til disse tilpasningsproblemer, enten ved at justere kommunens udgiftsniveau eller ved at få truffet beslutning om supplerende lokal skatteopkrævning eller udlodning til borgerne af ikke forbrugt provenu fra basisfinansieringen.

Selv om borgerne på de nye præmisser måtte ønske en tilpasning af kommunens udgiftsniveau, er det ikke realistisk at forestille sig, at alle kommuner fra det ene år til det næste og med kort frist kan tilpasse driften til en ny fast finansierings standardiserede udgiftsniveau. Tilpasningen af de statslige finansieringsbidrag til de enkelte kommuner til en model med fuld udligning på et fast serviceniveau kan derfor nærliggende foregå gradvist over en periode på måske 4 – 8 år svarende til en til to valgperioder. Det gør det nærliggende at tænke en indkøring af et mere effektivt kommunalt finansieringssystem ind i sammenhæng med den langsigtede samfundsøkonomiske planlægning, sådan som den for øjeblikket er udformet i regeringens 2020-plan. En sådan koordinering kan eventuelt tilrettelægges, så en eventuel fremtidig positiv vækstrate i de offentlige budgetter udnyttes til at sikre, at nogle kommuner ikke vil komme ud for uoverkommelige tilpasningskrav i nedadgående retning.

Sammenfaldende hermed skal der foregå lokale demokratiske processer med en eller flere folkeafstemninger om det fremtidige lokale budget som omdrejningspunkt.

Når disse tilpasningsproblemer skal vurderes, er det relevant at være opmærksom på de tilpasningsprocesser, som foregik på det regionale område, da amterne med egen skatteudskrivningsret i 2007 blev omlagt til regioner med en ny finansieringsmodel baseret på fuld udligning inden for et basis serviceniveau fastlagt af Folketinget. Umiddelbart kan det måske ud fra en traditionel forståelse af kommunernes økonomi forekomme som store tilpasningsproblemer, som ville følge med et nyt kommunalt finansieringssystem. I regionerne foregik en tilsvarende tilpasningsproces imidlertid forbavsende hurtigt og uproblematisk, sådan som det er analyseret i Christoffersen og Klausen (2009).

Faldgruber

Undervejs i en implementering af et nyt kommunalt finansieringssystem er der en række alvorlige faldgruber. Først og fremmest er det væsentligt at understrege, at de positive resultater ligger i den konkrete udformning, men at der nærliggende kan vise sig kræfter, som ønsker at justere i den konkrete udformning med henblik på at udvande effekter, der for givne interessegrupper er uønskede.

Såfremt der indføres en toleddet kommunal finansieringsmodel, er det helt afgørende, at den supplerende lokale beskatning får form af en fast skattebetaling i kroner for hver enkelt skatteborger. Skrider denne forudsætning til fordel for eksempelvis en supplerende lokal proportional beskatning, vil det reelt være omsonst at foretage en omlægning.

Ligeledes er det helt afgørende, at en toleddet finansieringsmodel baseres på en fast finansiering, som dækker mindre end 100 % af det serviceniveau, som i dag findes i kommunesektoren. Med en større fast finansiering opstår nemlig et pres i opadgående retning på udgiftsniveauet i kommunesektoren under et, og specielt vil selve overgangen til et nyt finansieringssystem udsætte kommunerne med et relativt beskedent serviceniveau for et pres i opadgående retning på deres udgiftsniveau.

Et nyt kommunalt finansieringssystem, som det her skitserede, vil i forhold til det nuværende system rumme en mindre tendens til opdrift i de kommunale udgifter og en større tendens til løbende effektivisering. Det indebærer et forstærket potentiale for styrkelse af den samlede offentlige budgetsituation. En overgang til et nyt kommunalt finansieringssystem vil imidlertid ikke i sig selv nødvendigvis sikre, at dette potentiale også inddrages til styrkelse af den offentlige budgetsituation. Derfor må der også i en reform indgå en stillingtagen til, hvorledes sådan en styrkelse kan sikres. Det kan nærliggende ske ved, at der for kommunerne, ligesom det nu er tilfældet for regionerne, indføres krav om løbende produktivitetsvækst, således at den økonomiske ramme til finansiering af den faste service justeres svarende til den forudsatte produktivitetsfremgang lige som det er tilfældet i forhold til regionerne.

Referencer

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2012): Den kommunale overudligning. Cepos arbejdspapir nr. 18.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2010): De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark. Cepos Arbejdspapir nr. 10.

Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2009): Den danske regionskonstruktion. Syddansk Universitetsforlag.

Dixit, Avinash og John Londregan (1996). "The Determinants of Success of Special Interests in redistributive Politics," *Journal of Politics*, 58.

Madsen, Bjarne (2009): Doktordisputats. CRT.

Mikkelsen, Palle (1991): Kommunalreformen i Danmark 4: Byrdefordelings-reformen. Forlaget Kommuneinformation.

Mouritzen, Poul Erik (2008): Budgetsamarbejdet ved en skille vej. *Administrativ Debat* nr. 3, oktober 2008.

Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): Den offentlige sektor i flere niveauer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Philip, Kjeld (1947). *Staten og fattigdommen*.

Rattsø, Jørn og Rune Sørensen (1998): Local governments integrated in a welfare state: a review of Norwegian local government. I Jørn Rattsø (Ed.): *Fiscal Federalism and State-Local Finance*. Side 49-67. Edward Elgar.

Skatteministeriet (2003): Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder. *Skatteministeriets tidsskrift, Skat*.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål. Betænkning nr. 1533. Betænkning fra Finansieringsudvalget.

Bilag 1. Konsekvensberegning af en toleddet finansieringsmodel: Konsekvens for de enkelte kommuner

			Skatteprovenu			Udgifter			Tilskud og udligning
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
					(2)-(1)			(5)-(4)	(6)-(3)
Beskatning	Udskrivn	Faktisk	95 % af	Ændring	Faktisk	95 % af	Ændring	Ændring i behov for	
s-grundlag	ings-	2011	nuværen		2011	nuværen		tilskud og udligning	
2011	procent		de gns.			de gns.		med 95 %	
	2011		skatte-			service-		serviceniveau og 95	
			procent			niveau		% af den gns.	
								skattepct.	
Kommune	Kr. pr. indb.	Pct.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.
København	162.721	23,8	18.807,2	18.148,2	-659,0	28.119,4	26.343,4	-1.776,0	1.117,0
Frederiksberg	193.148	23,1	4.106,7	4.089,9	-16,8	4.716,7	4.716,7	0,0	-16,8
Dragør	207.917	24,8	614,3	573,2	-41,1	623,0	596,8	-26,2	-14,9
Tårnby	171.813	23,5	1.476,6	1.465,8	-10,8	2.082,2	2.016,4	-65,8	54,9
Albertslund	155.570	24,6	905,7	837,9	-67,8	1.664,1	1.523,9	-140,1	72,3
Ballerup	176.946	25,5	1.895,6	1.712,3	-183,3	2.610,8	2.198,6	-412,2	228,9
Brøndby	163.112	24,5	1.159,1	1.084,0	-75,1	2.071,7	1.962,7	-109,0	34,0
Gentofte	283.539	22,8	4.053,7	4.105,6	52,0	3.448,8	3.485,1	36,3	15,7
Gladsaxe	180.268	24,1	2.466,4	2.356,1	-110,2	3.367,1	3.225,4	-141,8	31,6
Glostrup	178.554	24,2	818,3	778,1	-40,2	1.123,0	981,2	-141,9	101,6
Herlev	176.624	23,7	931,1	902,7	-28,5	1.495,1	1.369,2	-125,9	97,4
Hvidovre	166.666	25,6	1.916,6	1.728,1	-188,6	2.668,2	2.303,1	-365,1	176,6
Høje-Taastrup	164.401	24,7	1.668,3	1.537,7	-130,6	2.557,0	2.260,9	-296,1	165,4
Ishøj	148.584	25,0	704,4	646,3	-58,1	1.260,2	1.114,3	-145,9	87,8
Lyngby-Taarbæk	229.248	23,7	2.574,0	2.503,2	-70,8	2.587,8	2.397,1	-190,7	119,9
Rødovre	166.916	25,7	1.481,7	1.328,6	-153,1	1.987,5	1.799,2	-188,3	35,2
Vallensbæk	194.959	25,1	583,5	535,7	-47,8	641,6	607,9	-33,8	-14,1
Allerød	210.809	25,3	1.140,4	1.038,9	-101,5	1.071,2	1.014,8	-56,4	-45,1
Egedal	182.489	25,7	1.764,2	1.571,5	-192,7	1.801,0	1.649,4	-151,7	-41,0
Fredensborg	196.726	25,4	1.763,7	1.601,2	-162,5	1.970,6	1.763,1	-207,4	44,9
Frederikssund	167.313	25,9	1.682,9	1.476,6	-206,3	2.119,0	1.895,9	-223,1	16,8
Furesø	216.308	26,0	2.032,2	1.810,3	-221,9	1.873,1	1.715,3	-157,7	-64,2
Gribskov	176.793	24,5	1.437,3	1.350,6	-86,7	1.948,6	1.866,6	-82,0	-4,6
Halsnæs	151.942	25,4	1.318,9	1.197,3	-121,6	1.587,7	1.370,4	-217,3	95,7
Helsingør	175.415	25,4	2.337,7	2.116,5	-221,2	3.247,1	2.905,3	-341,8	120,6
Hillerød	179.283	25,6	1.978,9	1.781,0	-197,9	2.270,5	2.007,6	-262,9	65,0
Hørsholm	279.237	23,5	1.421,3	1.387,4	-33,9	1.161,8	1.149,6	-12,2	-21,7
Rudersdal	267.807	22,8	2.985,8	2.993,9	8,1	2.665,3	2.665,3	0,0	8,1
Bornholm	135.853	25,9	1.372,6	1.229,6	-143,0	2.267,6	1.957,3	-310,3	167,3
Greve	185.137	23,9	1.783,1	1.698,1	-85,0	2.317,4	2.244,2	-73,2	-11,8
Køge	159.531	24,9	2.039,5	1.881,8	-157,7	2.875,8	2.754,7	-121,1	-36,6
Lejre	173.552	25,4	1.065,7	957,3	-108,4	1.196,5	1.095,7	-100,8	-7,6
Roskilde	181.559	25,2	3.332,0	3.037,3	-294,7	3.940,8	3.567,5	-373,3	78,6
Solrød	193.775	24,8	933,3	871,2	-62,1	937,0	917,2	-19,7	-42,4
Faxe	149.958	26,1	1.168,5	1.026,7	-141,7	1.764,8	1.690,4	-74,3	-67,4
Guldborgsund	140.997	25,8	1.944,8	1.737,0	-207,8	3.357,7	3.145,6	-212,1	4,3
Holbæk	149.906	25,1	2.349,8	2.148,5	-201,3	3.580,3	3.467,2	-113,1	-88,2
Kalundborg	149.188	25,3	1.730,4	1.575,1	-155,3	2.639,2	2.444,7	-194,5	39,1
Lolland	141.291	26,7	1.473,6	1.278,2	-195,4	2.908,3	2.694,0	-214,3	18,9
Næstved	149.950	25,0	2.738,5	2.515,1	-223,4	4.077,2	4.034,2	-42,9	-180,5
Odsherred	153.701	26,6	1.150,7	994,8	-156,0	1.746,1	1.562,3	-183,8	27,8
Ringsted	152.138	26,7	1.246,7	1.075,1	-171,5	1.670,6	1.565,1	-105,5	-66,0
Slagelse	145.387	24,7	2.598,9	2.417,3	-181,6	4.199,8	4.155,6	-44,2	-137,4
Sorø	148.970	26,4	1.037,7	894,9	-142,8	1.496,1	1.448,8	-47,2	-95,6
Stevns	162.621	25,0	728,1	668,3	-59,8	1.053,2	1.008,8	-44,3	-15,4
Vordingborg	143.565	25,2	1.397,3	1.278,6	-118,7	2.467,7	2.415,8	-52,0	-66,8
Assens	141.746	26,1	1.416,2	1.248,1	-168,1	2.144,1	2.053,8	-90,3	-77,8

Bilag 1. Konsekvensberegning af en toleddet finansieringsmodel: Konsekvens for de enkelte kommuner

			Skatteprovenue			Udgifter			Tilskud og udligning
Beskatning s-grundlag 2011	Udskrivn ings- procent 2011		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
			Faktisk 2011	95 % af nuværen de gns. skatte- procent	Ændring (2)-(1)	Faktisk 2011	95 % af nuværen de gns. service- niveau	Ændring (5)-(4)	Ændring i behov for tilskud og udligning med 95 % serviceniveau og 95 % af den gns. skattepct.
Kommune	Kr. pr. indb.	Pct.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.
Faaborg-Midtfyn	142.702	26,1	1.659,2	1.462,0	-197,2	2.629,8	2.519,1	-110,7	-86,5
Kerteminde	147.603	26,1	817,6	718,3	-99,3	1.173,5	1.062,3	-111,2	11,9
Langeland	147.939	27,8	531,3	445,8	-85,5	786,7	687,4	-99,4	13,9
Middelfart	153.264	25,8	1.327,0	1.185,2	-141,7	1.875,0	1.815,8	-59,2	-82,5
Nordfyns	141.089	26,1	1.087,7	961,2	-126,5	1.499,7	1.405,0	-94,7	-31,8
Nyborg	146.952	26,4	1.091,4	964,9	-126,5	1.653,3	1.496,7	-156,6	30,1
Odense	143.687	24,5	6.120,1	5.724,4	-395,7	9.952,7	9.428,8	-523,8	128,1
Svendborg	143.916	26,8	1.974,0	1.736,2	-237,9	3.012,6	2.758,9	-253,7	15,8
Ærø	136.920	26,1	297,4	272,4	-25,0	360,8	319,0	-41,8	16,8
Billund	151.779	25,2	906,4	828,3	-78,1	1.323,8	1.268,0	-55,7	-22,4
Esbjerg	150.019	25,4	3.958,3	3.634,2	-324,1	6.108,7	5.787,2	-321,5	-2,6
Fanø	187.570	24,3	191,0	190,2	-0,8	153,3	133,9	-19,4	18,6
Fredericia	155.032	25,5	1.793,7	1.620,8	-172,9	2.643,1	2.420,5	-222,6	49,7
Haderslev	147.899	26,5	1.909,0	1.658,3	-250,7	2.958,0	2.833,4	-124,5	-126,2
Kolding	155.411	25,0	2.989,6	2.755,1	-234,4	4.469,3	4.234,1	-235,2	0,8
Sønderborg	149.380	25,2	2.511,9	2.310,0	-201,9	3.974,4	3.848,9	-125,5	-76,4
Tønder	144.748	25,3	1.173,2	1.076,0	-97,2	2.199,5	2.176,3	-23,2	-74,0
Varde	150.605	25,1	1.647,0	1.510,6	-136,4	2.547,0	2.520,2	-26,8	-109,5
Vejen	140.432	25,2	1.297,7	1.194,4	-103,3	2.187,0	2.187,0	0,0	-103,3
Vejle	155.775	23,4	3.463,4	3.385,8	-77,5	5.347,6	5.403,9	56,3	-133,8
Aabenraa	146.946	25,4	1.945,8	1.790,8	-155,0	3.177,9	3.044,1	-133,8	-21,2
Favrskov	148.064	25,7	1.627,6	1.481,8	-145,8	2.184,3	2.138,3	-46,0	-99,8
Hedensted	148.839	25,4	1.508,1	1.365,7	-142,4	2.241,0	2.217,4	-23,6	-118,8
Horsens	142.519	25,2	3.076,8	2.813,1	-263,7	4.284,0	4.148,7	-135,3	-128,4
Norddjurs	142.765	24,6	1.171,1	1.094,3	-76,9	2.017,4	1.953,7	-63,7	-13,2
Odder	154.729	25,1	736,9	677,9	-59,0	1.031,9	999,4	-32,6	-26,4
Randers	142.718	25,6	3.152,3	2.833,5	-318,8	4.850,5	4.442,0	-408,5	89,7
Samsø	151.774	26,0	135,7	120,7	-15,0	223,9	190,9	-33,0	18,0
Silkeborg	153.809	25,5	3.047,6	2.744,6	-303,0	4.289,5	4.199,2	-90,3	-212,7
Skanderborg	156.335	25,7	2.140,4	1.912,5	-227,9	2.645,8	2.478,7	-167,1	-60,8
Syddjurs	151.790	25,4	1.421,0	1.286,8	-134,2	2.036,9	1.886,8	-150,1	15,9
Aarhus	156.607	24,4	10.734,6	10.096,8	-637,8	15.572,6	15.244,8	-327,8	-310,0
Herning	146.006	24,9	2.741,1	2.519,6	-221,5	4.248,3	4.203,5	-44,7	-176,7
Holstebro	148.606	25,3	1.828,6	1.661,2	-167,4	2.824,9	2.706,0	-118,9	-48,4
Ikast-Brande	142.298	25,1	1.301,0	1.195,2	-105,7	2.039,4	1.975,0	-64,4	-41,3
Lemvig	151.927	24,8	744,2	690,9	-53,3	1.138,0	1.114,1	-24,0	-29,4
Ringkøbing-Skjern	153.935	24,7	1.807,0	1.707,0	-100,0	2.926,5	2.864,9	-61,6	-38,4
Skive	145.709	25,5	1.533,1	1.379,5	-153,6	2.462,0	2.384,3	-77,7	-75,9
Struer	150.593	24,9	680,9	637,2	-43,6	1.166,4	1.154,1	-12,3	-31,3
Viborg	149.240	25,8	3.218,0	2.866,3	-351,7	4.586,1	4.393,0	-193,1	-158,6
Brønderslev	134.914	26,9	1.247,2	1.074,0	-173,2	1.799,7	1.572,4	-227,3	54,1
Frederikshavn	147.728	25,2	1.971,4	1.818,7	-152,7	3.285,8	3.078,3	-207,5	54,9
Hjørring	143.983	25,4	2.137,6	1.941,2	-196,4	3.465,3	3.246,4	-218,9	22,4
Jammerbugt	143.538	25,3	1.246,5	1.130,9	-115,6	1.976,6	1.830,9	-145,6	30,0
Læsø	139.876	25,6	58,7	53,2	-5,5	115,9	89,0	-26,8	21,3
Mariagerfjord	142.117	25,7	1.418,5	1.268,9	-149,6	2.155,3	2.041,9	-113,4	-36,2
Morsø	142.810	25,3	644,3	583,8	-60,5	1.208,1	1.170,0	-38,2	-22,3
Rebild	146.219	25,1	981,2	896,3	-84,8	1.385,7	1.356,5	-29,2	-55,7
Thisted	144.443	25,5	1.409,9	1.271,0	-139,0	2.376,9	2.301,8	-75,1	-63,9
Vesthimmerland	137.623	27,2	1.173,8	989,1	-184,6	2.022,6	1.916,2	-106,5	-78,2
Aalborg	147.791	25,4	6.864,7	6.223,1	-641,6	9.917,2	9.082,0	-835,1	193,5
I alt	160.075	24,9	197.986	182.951	-15.035	283.892	268.859	-15.033	-1,7

Bilag 2. Konsekvensberegning af en toleddet finansieringsmodel: Konsekvenser for den enkelte skatteyder med indkomst svarende til den gennemsnitlige skatteyder i kommunen

Kommune	Beskatnings-	Udskrivnings-	(1)	(2)	(3)
	grundlag	procent	Gevinst for skatteyderen, og derved provenuetab for kommunen, ved ny kommunal skatteprocent	Kommunens tab i udligning og bloktilskud pr. skatteyder	(2) - (1) Lokal skat (lump-sum opkrævning)
	Kr. pr. indb.	Pct.	Kr. pr. skatteyder pr. år	Kr. pr. skatteyder pr. år	Kr. pr. skatteyder pr. år
København	162.721	23,8	1.480	2.509	3.989
Frederiksberg	193.148	23,1	205	-205	0
Dragør	207.917	24,8	3.904	-1.412	2.492
Tårnby	171.813	23,5	340	1.724	2.065
Albertslund	155.570	24,6	3.196	3.411	6.607
Ballerup	176.946	25,5	4.934	6.164	11.098
Brøndby	163.112	24,5	2.808	1.272	4.080
Gentofte	283.539	22,8	-948	286	-662
Gladsaxe	180.268	24,1	2.204	631	2.836
Glostrup	178.554	24,2	2.357	5.958	8.315
Herlev	176.624	23,7	1.373	4.700	6.073
Hvidovre	166.666	25,6	4.836	4.528	9.364
Høje-Taastrup	164.401	24,7	3.586	4.541	8.128
Ishøj	148.584	25,0	3.668	5.545	9.214
Lyngby-Taarbæk	229.248	23,7	1.709	2.898	4.607
Rødovre	166.916	25,7	5.339	1.228	6.566
Vallensbæk	194.959	25,1	4.378	-1.288	3.090
Allerød	210.809	25,3	5.749	-2.555	3.193
Egedal	182.489	25,7	6.307	-1.343	4.964
Fredensborg	196.726	25,4	5.447	1.506	6.953
Frederikssund	167.313	25,9	6.057	493	6.550
Furesø	216.308	26,0	7.762	-2.244	5.518
Gribskov	176.793	24,5	2.728	-145	2.583
Halsnæs	151.942	25,4	4.975	3.913	8.888
Helsingør	175.415	25,4	4.656	2.537	7.192
Hillerød	179.283	25,6	5.504	1.806	7.311
Hørsholm	279.237	23,5	1.792	-1.146	646
Rudersdal	267.807	22,8	-194	194	0
Bornholm	135.853	25,9	4.244	4.964	9.208
Greve	185.137	23,9	2.334	-325	2.009
Køge	159.531	24,9	3.637	-844	2.793
Lejre	173.552	25,4	5.385	-378	5.007
Roskilde	181.559	25,2	4.623	1.233	5.856
Solrød	193.775	24,8	3.960	-2.702	1.258
Faxe	149.958	26,1	5.194	-2.471	2.723
Guldborgsund	140.997	25,8	4.108	84	4.193
Holbæk	149.906	25,1	3.769	-1.652	2.117
Kalundborg	149.188	25,3	4.057	1.022	5.080
Lolland	141.291	26,7	5.199	503	5.702
Næstved	149.950	25,0	3.537	-2.857	679
Odsherred	153.701	26,6	5.860	1.045	6.905
Ringsted	152.138	26,7	6.823	-2.626	4.197
Slagelse	145.387	24,7	2.986	-2.260	727
Sorø	148.970	26,4	6.315	-4.225	2.089
Stevns	162.621	25,0	3.468	-895	2.573
Vordingborg	143.565	25,2	3.234	-1.819	1.415
Assens	141.746	26,1	5.269	-2.439	2.830
Faaborg-Midtfyr	142.702	26,1	4.905	-2.152	2.754
Kerteminde	147.603	26,1	5.390	644	6.033

Bilag 2. Konsekvensberegning af en toleddet finansieringsmodel: Konsekvenser for den enkelte skatteyder med indkomst svarende til den gennemsnitlige skatteyder i kommunen

Kommune	Beskatnings- grundlag Kr. pr. indb.	Udskrivnings- procent Pct.	(1)	(2)	(3)
			Gevinst for skatteyderen, og derved provenuetab for kommunen, ved ny kommunal skatteprocent Kr. pr. skatteyder pr. år	Kommunens tab i udligning og bloktilskud pr. skatteyder Kr. pr. skatteyder pr. år	(2) - (1) Lokal skat (lump-sum opkrævning) Kr. pr. skatteyder pr. år
Langeland	147.939	27,8	7.695	1.250	8.945
Middelfart	153.264	25,8	4.894	-2.850	2.045
Nordfyns	141.089	26,1	5.552	-1.395	4.157
Nyborg	146.952	26,4	5.122	1.219	6.341
Odense	143.687	24,5	2.616	847	3.463
Svendborg	143.916	26,8	5.132	341	5.473
Ærø	136.920	26,1	4.479	3.011	7.490
Billund	151.779	25,2	3.904	-1.118	2.786
Esbjerg	150.019	25,4	3.592	-29	3.563
Fanø	187.570	24,3	310	7.158	7.468
Fredericia	155.032	25,5	4.434	1.275	5.709
Haderslev	147.899	26,5	5.740	-2.889	2.851
Kolding	155.411	25,0	3.407	11	3.418
Sønderborg	149.380	25,2	3.392	-1.284	2.108
Tønder	144.748	25,3	3.148	-2.398	750
Varde	150.605	25,1	3.542	-2.845	696
Vejen	140.432	25,2	3.197	-3.197	0
Vejle	155.775	23,4	947	-1.635	-688
Aabenraa	146.946	25,4	3.339	-457	2.882
Favrskov	148.064	25,7	4.234	-2.898	1.335
Hedensted	148.839	25,4	4.132	-3.448	684
Horsens	142.519	25,2	4.111	-2.002	2.109
Norddjurs	142.765	24,6	2.545	-436	2.109
Odder	154.729	25,1	3.532	-1.580	1.951
Randers	142.718	25,6	4.285	1.205	5.491
Samsø	151.774	26,0	4.660	5.625	10.285
Silkeborg	153.809	25,5	4.498	-3.157	1.340
Skanderborg	156.335	25,7	5.386	-1.437	3.950
Syddjurs	151.790	25,4	4.155	493	4.648
Aarhus	156.607	24,4	2.559	-1.244	1.315
Herning	146.006	24,9	3.364	-2.685	679
Holstebro	148.606	25,3	3.801	-1.100	2.701
Ikast-Brande	142.298	25,1	3.427	-1.339	2.088
Lemvig	151.927	24,8	3.181	-1.752	1.429
Ringkøbing-Skje	153.935	24,7	2.263	-869	1.394
Skive	145.709	25,5	4.117	-2.033	2.084
Struer	150.593	24,9	2.538	-1.823	714
Viborg	149.240	25,8	4.918	-2.218	2.700
Brønderslev	134.914	26,9	6.296	1.968	8.263
Frederikshavn	147.728	25,2	3.098	1.113	4.212
Hjørring	143.983	25,4	3.786	433	4.219
Jammerbugt	143.538	25,3	3.861	1.003	4.864
Læsø	139.876	25,6	3.352	12.968	16.320
Mariagerfjord	142.117	25,7	4.536	-1.097	3.439
Morsø	142.810	25,3	3.552	-1.311	2.241
Rebild	146.219	25,1	3.909	-2.565	1.344
Thisted	144.443	25,5	3.957	-1.820	2.137
Vesthimmerland	137.623	27,2	6.294	-2.665	3.629
Aalborg	147.791	25,4	4.018	1.212	5.230
I alt	160.075	24,9	3.464	8,8	3.473,1

Tidligere udgivne CEPOS arbejdspapirer:

Arbejdspapir nr. 1: Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.

Arbejdspapir nr. 2: Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skoledrift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.

Arbejdspapir nr. 3: Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.

Arbejdspapir nr. 4: Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.

Arbejdspapir nr. 5: Perceived municipal cuts and the welfare coalition – Henrik Christoffersen, oktober 2009.

Arbejdspapir nr. 6: Budgetdisciplin i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.

Arbejdspapir nr. 7: Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolers bygninger – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2010

Arbejdspapir nr. 8: Kommunale skatteforhøjelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2010.

Arbejdspapir nr. 9: Kommunernes udgifter til folkeskolen - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2010

Arbejdspapir nr. 10: De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2010.

Arbejdspapir nr. 11: Udgiftsniveauet i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2010.

Arbejdspapir nr. 12: Kommuner i nød - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2011.

Arbejdspapir nr. 13: Kvalitet og pris i offentlige og private skoler - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2011.

Arbejdspapir nr. 14: The welfare coalition and compulsory municipal outsourcing - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juni 2011.

Arbejdsrapport nr. 16: Regional omfordeling outsourcing - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, oktober 2011.

Arbejdsrapport nr. 17: Revision og effektivitet i den statslige sektor - Henrik Christoffersen, marts 2012.

Arbejdsrapport nr. 18: Den kommunale overudligning - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2012.

Arbejdsrapport nr. 19: Brugen af uddannelseskompetencer i den danske økonomi - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, juli 2012.

Arbejdsrapport nr. 20: Når befolkningen får viden om grundskolernes kvalitet - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2012.

Arbejdsrapport nr. 21: De foreløbige erfaringer fra kommunernes skolelukninger - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, april 2013.

Arbejdsrapport nr. 22: Velfærdsstat og arbejdsmoral – Casper Hunnerup Dahl, juni 2013

Arbejdsrapport nr. 23: Rettidig omhu – Kommunernes reaktioner på ændrede økonomiske vilkår – Frederik Birkvad, november 2013

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

CEPOS

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

