

CEPOS

Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark

CEPOS arbejdspapir nr. 10



Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark

CEPOS arbejdspapir nr. 10

Forord

Det har vist sig efter gennemførelsen af den kommunale strukturreform i 2007, at kommunernes udgifter er steget markant, og at aftalestyringen af kommunernes økonomi ikke har kunnet sikre en udgiftsvækst i overensstemmelse med den siddende regerings målsætninger. Derimod er de indgåede aftaler blevet sprængt, og det har været fundet nødvendigt at give plads til særlige kommunale skatteforhøjelser.

I og med, at aftaleinstrumentet indtil nu ikke har vist sig tilstrækkeligt til at få indpasset kommunesektoren i samfundsøkonomien, må det være relevant at undersøge de økonomiske egenskaber i selve det kommunesystem, der fungerer efter 2007, nærmere. Det er dette, der gøres i nærværende arbejdsrapport.

Under arbejdet med papiret er det blevet klart, at der i virkeligheden eksisterer meget lidt dansk litteratur fra de senere år, hvor der er udviklet ideer til reformering af selve kommunestyrets indretning, så kommunerne tilskyndes stærkere til at disponere i overensstemmelse med det samfundsøkonomisk ønskelige. Denne litteratur har imidlertid ikke tidligere været set i en sammenhæng, og den blev ikke taget i betragtning i arbejdet i den strukturkommission, som forberedte den kommunale strukturreform.

Maj 2010

Henrik Christoffersen

Forskningschef

Indhold

1. Sammenfatning
2. Rationalet med kommunalt selvstyre
3. Koordineringsproblemet
4. Kommunalt selvstyre og byrden ved beslutninger om udgifter og beskatning
5. Kollektivt eller individuelt ansvar
6. Den danske debat: Modeller til fiskal ansvarliggørelse af kommunerne
 - 6.1. Marked for udgiftskvoter
 - 6.2. Klubvilkår på marginalen
 - 6.3. Udgiftsskat på serviceniveau
7. Muligheder og konsekvenser
8. Referencer

1. Sammenfatning

Kommunesystemet i Danmark er indrettet, så kommunerne ikke stilles over for de samfundsøkonomiske konsekvenser, når de træffer beslutninger om udgifter og skat. Selvom kommuner således fuldt finansierer en udgiftsforøgelse ved øgning af kommunens skatteindtægter, belaster kommunen nemlig samfundsøkonomien. Det sker, fordi den øgede beskatning fører til, at borgerne reducerer deres arbejdsudbud og indkomster, hvad der også reducerer statens skatteindtægter. Ydermere indebærer en balanceret kommunal udgiftsøgning, at penge overflyttes fra borgerne, som normalt vil spare en vis del af deres penge op, til kommunen, der giver alle pengene ud. Det øger alt i alt efterspørgslen i økonomien og virker altså som en ekspansiv finanspolitik. Hvis disse effekter skal neutraliseres, tvinges staten til at øge beskatningen eller bringe de statslige udgifter ned, når kommuner gennemfører balancerede udgiftsøgninger. Derfor er en statslig styring af kommunerne nødvendig.

Papiret undersøger, hvad der skal til af ændringer i kommunesystemets indretning, såfremt kommunerne skal konfronteres med de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser, når de træffer udgiftsbeslutninger. Sker det, vil det i princippet blive muligt at nedtone den statslige rammestyring af kommunernes økonomi.

Som udgangspunkt for denne undersøgelse peges på, at det kan være tilstrækkeligt, at kommunerne stilles over for de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser, når de træffer udgiftsbeslutninger på marginen, altså når de beslutter sig for marginale øgninger eller reduktioner af deres samlede udgiftsomfang. Undersøgelsen tager endvidere udgangspunkt i, at der faktisk i dansk litteratur tidligere har været gjort overvejelser af problemstillingen, uden at dette dog er sket i en samlet analyse men mere har haft form af fremlæggelse af forskellige ideer.

Der præsenteres tre modeller for et kommunestyre, hvor kommunerne ved marginale udgiftsbeslutninger stilles over for de fulde samfundsøkonomiske omkostninger. Det understreges i den forbindelse, at der er tale om en principiel analyse, og at det vil være forbundet med betydelige praktiske og fordelingsmæssige problemer at gennemføre så fundamentale omlægninger af det danske kommunesystem. Det er med andre ord en meget stor udfordring, såfremt kommunerne skal organiseres, så de kan overlades at disponere selvstændigt i forhold til deres egen økonomi.

Udfordringen er måske endda så stor, at de danske kommuner ikke nødvendigvis selv ønsker kommunesystemet indrettet, så kommunerne bærer de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser af deres egne dispositioner.

De tre modeller er:

Kommunal udgiftsskat. Modellen er beskrevet af Skatteministeriet. Kommuner, som beslutter sig for at øge deres udgiftsniveau, skal betale en udgiftsskat, der netop modsvarer de økonomiske konsekvenser, der påføres samfundet som helhed. Sådant en udgiftsskat kan sammenlignes med den allerede fungerende afgiftsbelægning i forhold til, når husholdninger og virksomheder påfører samfundet belastninger, når de forbruger energi eller producerer affald.

Klubvilkår på marginalen. Modellen er beskrevet af professor Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet. Alle kommuner får en fast udgiftsramme finansieret på den nu kendte måde. Kommunerne kan herudover beslutte marginale øgninger eller reduktioner af deres udgifter. Ved disse beslutninger gælder samme vilkår som i en normal klub. Alle skal altså betale det samme beløb for at være med, og "kontingentet" skal betales separat, ligesom beslutninger om kontingent udtrykkeligt skal træffes ved direkte afstemning blandt borgerne.

Marked for udgiftskvoter. Modellen er beskrevet af Det Økonomiske Råds Formandskab. De enkelte kommuner får kun lov til at øge deres udgifter, såfremt de erhverver en udgiftsret ved at købe en udgiftskvote på et marked for sådanne kvoter, hvor andre kommuner mod betaling kan afgive udgiftsrettigheder.

2. Rationalet med kommunalt selvstyre

Kommunestyre har en lang historisk tradition bag sig. I Danmark har byerne haft selvstyreordninger siden middelalderen, og et egentligt kommunestyre blev grundlagt endnu inden grundloven i 1849 og det hermed følgende demokrati. Kommunestyret er udtrykkeligt fastslået i Grundloven.

Kommunestyre som en institutionel løsningsmåde er i velfærdsøkonomisk teori i særdeleshed hensigtsmæssig i forhold til produktion og forsyning af borgerne med en særlig type af goder, som et økonomisk marked ikke effektivt kan håndtere, jfr. Mau Pedersen (2007). Der er tale om goder, som i teorien benævnes lokale offentlige goder: Goder, som alle nyder godt af, men hvor opkrævning af brugerbetaling kun vanskeligt eller slet ikke lader sig gøre. Det klassiske eksempel på den slags goder er gadebelysning.

Kommuner, som står for tilvejebringelsen af lokale offentlige goder, og som fungerer med en rent lokal beskatning, er i store træk i harmoni med den liberale samfundsforståelse, som rådede, da kommunestyret blev etableret. Siden er kommunestyret kommet til at fungere under ganske andre præmisser. I velfærdsøkonomisk henseende er det afgørende, at kommunerne tydeligt siden 1930'erne er blevet en institutionsform i en velfærdsstat, som ikke alene fastlægger den offentlige sektors indsats ud fra, at de enkelte individer med deres givne ressourcer hver især skal opnå den størst mulige nytte eller velfærd. I moderne tid er velfærdsstaten blevet tillagt to yderligere økonomiske grundfunktioner: Staten skal så vidt muligt sørge for en fuld beskæftigelse og altså løse en finanspolitisk eller stabiliseringspolitisk opgave. Og tillige er det tydeligere blevet et anliggende for staten at forholde sig til den økonomiske fordeling og foretage omfordeling mellem mere og mindre velstående befolkningsgrupper, jfr. Musgrave (1958).

Med udviklingen af velfærdsstaten er kommunerne blevet tillagt nye opgaver, og ligeledes er deres virksomhed kommet til at blive vurderet ud fra nye kriterier. To forhold er her helt grundlæggende:

For det første er kommunerne blevet trukket ind i velfærdsstatens omfordelingspolitik. Det er sket ved, at kommunerne er kommet til at stå for tilvejebringelsen og fordelingen af ganske andre goder end de oprindelige lokale offentlige goder. Rattsø og Sørensen (1998) giver den måske mest indsigtsfulde analyse i skandinavisk sammenhæng af denne problematik. De peger på, at de

skandinaviske kommuner i nyere tid er kommet til at stå for produktion i meget stor skala af, hvad de betegner som private goder, som velfærdsstaten vel at mærke ønsker at inddrage i en politik for omfordeling. Her er tale om servicegoder til individuelt forbrug, og hvor der i princippet uden problemer kan bringes en betalingsordning til at fungere.

Denne udbygning af en kommunal produktion af servicegoder har kun været mulig, fordi staten også har engageret sig i finansieringen af serviceproduktionen. Det er sket dels ved overføring af statslige midler til kommunerne gennem de refusionsordninger, som tog deres begyndelse i 1930'erne, og sidenhen også gennem generelle tilskud. Dels er det sket ved at pålægge kommunerne en intern kommunal udligning. Konsekvensen af dette statslige engagement er ifølge Rattsø og Sørensen, at kommunerne i henseende til at producere disse private servicegoder er kommet til at indtage rollen som agenter for statsmagten, der så befinder sig i principalens rolle. Denne principal-agent relation udløser igen nogle betydelige velfærdsøkonomiske effektivitetsproblemer. Kommunerne tilskyndes således nærliggende til at søge at presse flere penge ud af staten frem for at påtage sig det fulde ansvar selv.

For det andet er kommunerne uvilkårligt blevet en brik i velfærdsstatens varetagelse af den finanspolitiske stabiliseringsopgave. Og efterhånden som kommunernes engagement i produktion af private servicegoder til omfordeling er vokset, har den kommunale økonomis omfang nået en sådan tyngde målt i forhold til den samlede samfundsøkonomi, at det er blevet af afgørende betydning for staten at forholde sig til de samfundsøkonomiske konsekvenser af kommunernes virksomhed. Her er den basale problemstilling, at kommunerne ved deres dispositioner alene tager de kommunaløkonomiske konsekvenser i betragtning, men at de ikke bærer de samfundsøkonomiske konsekvenser. Når kommunerne således øger deres udgifter og finansierer den fulde udgiftsøgning ved øgede kommunale skatter, så vil kommunerne finde, at deres disposition i kommunaløkonomisk henseende er i balance. En sådan disposition er imidlertid ikke samfundsøkonomisk neutral, men virker ekspansivt på samfundsøkonomien i kraft af, at kommunerne ved deres disposition flytter penge fra borgerne, som ville anvende en del af deres penge til opsparing. Ligeledes påvirker et øget skattetryk borgernes adfærd. De vil nærliggende reducere deres arbejdsudbud med lavere indkomster som resultat. Det reducerer også udskrivningsgrundlaget for den statslige indkomstbeskatning, hvad kommunerne ikke tager i betragtning. Derfor nødvendiggør en kommunaløkonomisk balanceret kommunal budgetudvidelse en statslig kompenserende pengeinddragelse

hos borgerne, hvis en samfundsøkonomisk neutralitet skal opretholdes, jfr. Christoffersen og Larsen (2009a). Konsekvensen af denne kløft mellem kommunaløkonomisk og samfundsøkonomisk konsekvens er, at staten må gennemføre en styring af kommunernes økonomi for at sikre, at velfærdsstatens dispositioner bliver samfundsøkonomisk fornuftige.

Med udviklingen af den moderne velfærdsstat er rationalet om kommunalt selvstyre i den oprindelige historiske forstand hermed blevet udhulet. Kommunesystemet er i dag indordnet i en agentrolle i forhold til staten som principal, og kommunesystemet må nødvendigvis korrigeres gennem økonomisk styring for at indordne det under samfundsøkonomisk ønskelige rammer. Uden disse – i virkeligheden meget vidtgående - modifikationer af kommunesystemet ville det ikke være muligt for velfærdsstaten at fastholde den finanspolitik og den fordelingspolitik, som velfærdsstaten betragter som essentiel.

Modificeringen af det kommunale selvstyre fremkalder i flere henseender betydelige spændinger:

Kommunalt selvstyre er en del af det danske demokratiske system, og kommunestyre med dets inddragelse af borgerne omkring nære problemstillinger tillægges givetvis en positiv betydning i befolkningen. En modificering af selvstyret er dermed ensbetydende med en udfordring i forhold til selve demokratiforståelsen. Problemet omkring kommunalt selvstyre er udtryk for, at indretningen af de demokratiske institutioner er afgørende for udfaldet af de demokratiske processer. Ud fra en funktionel demokratiopfattelse vil det være centralt i en vurdering af et demokratisk system, i hvilken grad systemet formår at lede til kollektive beslutninger, som afspejler borgernes præferencer. Med en sådan indfaldsvinkel fremstår et kommunalt demokratisk styre, der ikke tager hensyn til de samfundsøkonomiske konsekvenser af egne udgiftsbeslutninger, som defekt. Andre demokratiopfattelser kan imidlertid tillægge de demokratiske processer i sig selv betydning, således at direkte nærhed til borgerne og umiddelbar borgerinddragelse bliver betydende omstændigheder.

Modificeringen af kommunernes selvstyre ved den statslige styring er også vanskelig og omkostningskrævende i sig selv at gennemføre. I og med at staten i sagens natur ikke har fuld information om alle forhold som knytter sig til, hvor effektivt kommunerne i princippet vil være i stand til at løse deres opgaver, så opstår der et velfærdstab, når staten som principal søger at få de statslige målsætninger for kommunerne som agenter opfyldt. Det bidrager til dette effektivitetsproblem, at

kommunerne i vid udstrækning fungerer som lokale monopolister, således at deres udgiftsniveau ikke efterprøves af nogen fungerende konkurrence. Velfærdstabet kan fremkomme, når kommunerne ikke løser de givne opgaver inden for de givne økonomiske rammer trods forventninger herom med den konsekvens, at staten må give kommunerne ekstra penge, fordi staten i sidste ende ikke kan leve med at opgaverne ikke bliver løst. Eksempelvis har kommunerne trods deres ansvar for folkeskolerne misligholdt skolebygningerne, hvorved kommunerne i 2009 kunne bringe sig i en position, hvor staten følte sig nødsaget til at yde et ekstraordinært milliardbeløb til kommunerne til skolevedligeholdelse. Christoffersen og Larsen (2009c) har påvist, hvorledes privatskolerne, som ikke er indordnet i det samme agentforhold, har vedligeholdt deres skolebygninger bedre trods det forhold, at de har et væsentligt mindre beløb til rådighed per elev. Et velfærdstab kan også fremkomme derved, at kommunerne slet og ret ikke overholder de økonomiske vilkår, som er fastlagt i kraft af den statslige styring. Christoffersen og Larsen (2009b) viser, hvorledes kommunale budgetoverskridelser presser staten til at acceptere en højere reel stigningstakt i kommunernes udgifter end planlagt.

Der er derfor stærke grunde til at undersøge, hvilke betingelser, som skal være opfyldte, såfremt det danske kommunesystem skal kunne fungere med den egenskab, at kommunaløkonomisk rationalitet falder sammen med samfundsøkonomisk rationalitet, således at en statslig løbende styring af kommunernes økonomi overflødiggøres. Det er en sådan undersøgelse, som er ærindet for dette papir.

3. Koordineringsproblemet

Det koordineringsproblem, som består i kraft af 98 kommuner med i princippet egen ret til at fastlægge udgifternes omfang og sammensætning, kan beskrives ved hjælp af en økonomisk model, som er opstillet i en skoledannende artikel af Von Hagen og Harden i 1994. I deres model ser de på det beslutningsudfald, som fremkommer i et samfund, hvor der er en regering men også en række underordnede politisk ledede udgiftsafhødere. Von Hagen og Harden har i første omgang beslutningssituationen i en regering i tankerne, hvor der er en samlet regering med dens program, og hvor der tillige er en række ministerier, som hver især står for afholdelsen af udgifterne inden for deres ressortområder. Modellen lader sig imidlertid udmærket tilpasse til situationen, hvor der findes en regering med et samlet program for hele den danske velfærdssektor, og hvor der tillige findes kommuner, der skal indordnes under den samlede politik men også har råderum for selvstændigt at påvirke deres eget bidrag til det samlede resultat for hele den danske velfærdssektor.

Den grundlæggende ide i modellen er, at den samlede regerings program kan formuleres som et udtryk for, hvad der giver regeringen på det samlede samfunds vegne den størst mulige nytte. I dette udtryk indgår et mål for budgettets størrelse og tillige et mål for, hvor stor en andel af forvriddningstab ved den medfølgende beskatning, som regeringen tager hensyn til. Mernytten ved en marginal øgning af de samlede udgifter antages at være mindre jo højere udgifterne er i forvejen, og omvendt antages forvriddningstab ved øgning af beskatningen at være højere jo højere skatterne er i forvejen. Derved findes en optimal størrelse for budgettet, hvor mernytte og øget forvriddningstab udligner hinanden.

Hvad angår de enkelte udgiftsafhødere, så er de drevet af et andet udtryk for, hvad der giver dem den størst mulige nytte. Von Hagen og Harden antager, at de enkelte udgiftsafhøderes nytteudtryk afviger på to punkter fra den samlede regerings nytteudtryk. For det første har de enkelte udgiftsafhødere en egen nytte ved at afholde udgifter. Den enkelte minister - eller den enkelte borgmester - kan antages at stå sig bedre i forhold til vælgerne, interesseorganisationerne og medarbejderne, hvis vedkommende formår at få afholdt højere udgifter. Eller også kan situationen med samme konsekvens tolkes sådan, at de enkelte udgiftshødere overvurderer nytten for deres bagland eller vælgere af øgede udgifter på deres sektorområde eller i deres kommune. For det andet så tager de enkelte udgiftsafhødere kun egen andel af byrden ved beskatning i betragtning.

I sådan et beslutningssystem viser Von Hagen og Harden, at der systematisk vil blive truffet beslutninger hos de enkelte udgiftsafholdere, så det samlede resultat giver større udgifter end hvad der er i overensstemmelse med den samlede regerings udtryk for størst mulig nytte. Derfor består der et koordineringsproblem.

Von Hagen og Harden har to mulige løsninger. Den første indebærer, at udgiftsafholderne bringes til selv at koordinere deres budgetter. Det vil have den effekt, at de også bringes til at indse den fulde byrde ved den beskatning, som følger med udgiftsbeslutninger. Derimod vil sådan en koordinering ikke modvirke den anden kilde til overforbrug, nemlig de enkelte udgiftsafholderes egennytte eller overvurdering af merværdien ved yderligere udgiftsafholdelse. Tværtimod vil alle udgiftsafholderne kunne enes om at gøre en sådan overvurdering. Hermed foreligger der for Von Hagen og Harden en grund til, at den samlede regering bedriver styring i forhold til udgiftsafholderne.

I forholdet mellem den samlede regering og sektorministerierne er det Finansministeriet, som er blevet tillagt en sådan styrende eller budgetkoordinerende rolle. Finansministeriets styrke i forhold til sektorministerierne bliver da afgørende for, hvor tæt regeringen kan komme på at få realiseret netop det beslutningsudfald, som er det optimale set i forhold til udtrykket for den samlede regerings nytte.

I forholdet mellem regeringen og kommunerne som udgiftsafholdere er det Finansministeriet i samspil med Indenrigs- og Socialministeriet, som varetager koordineringen med de årlige kommuneaftaler som omdrejningspunkt.

4. Kommunalt selvstyre og byrden ved beslutninger om udgifter og beskatning

I Von Hagen og Hardens model antages det, at udgiftsholderne kan bringes til at tage den samlede byrde ved beskatning i betragtning. Denne antagelse skal ses i lyset af, at Von Hagen og Harden umiddelbart har haft en regering med dens sektorministre i tankerne ved udformningen af modellen. Når modellen tages i anvendelse til beskrivelse af beslutningssystemet med en regering og en række udgiftsholdende kommuner, må der tages højde for, at de finanspolitiske vilkår og mål for en regering og for en kommunesektor ikke er sammenfaldende.

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

På udgiftssiden er situationen den, at kommuner ikke tager 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.

En kommunesektor bærer ikke i samme grad en stabiliseringspolitisk opgave. Derimod er en kommunesektor stærkere bundet til at balancere budgetterne også på det kortere sigt. Det indebærer, at såfremt kommunesektoren øger udgifterne, så vil det foregå balanceret, så indtægtssiden øges tilsvarende. En sådan kommunaløkonomisk balanceret udgiftsøgning er ikke umiddelbart neutral i forhold til den statslige finanspolitiske målsætning, som også omfatter mål for det samlede aktivitetsniveau i samfundsøkonomien. Den har derimod en positiv finanseffekt. Konsekvensen af en således styrket efterspørgsel vil være et stigende prisniveau, hvad der igen belaster konkurrenceevnen. Det vil til gengæld svække efterspørgslen fra udlandet efter den private sektors produkter. 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.

På finansieringssiden er situationen den, at skatter påvirker borgernes adfærd. Kommunernes indkomstskat rykker således ved forholdet mellem borgernes tab ved at arbejde mindre og borgernes priser ved køb af 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 realt serviceniveau. 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 af en forringelse af balancen på statens regnskab, og dermed af en byrde, som skubbes over på fremtiden. Det var eksempelvis tilfældet, da kommunerne for 2010 fik lov til efter ansøgning og godkendelse at forhøje deres skatteindtægter ekstraordinært inden for en pulje på 500 millioner kroner. Puljen blev da modsvaret af en reduktion af den statslige beskatning men ikke af yderligere statslige udgiftsreduktioner, hvorved det statslige budgetunderskud og den medfølgende fremtidige skattebyrde blev øget.

Det er næppe realistisk at gennemføre en omordning af kommunestyret, som er så tilbundsående, at den vil lægge op til at fuldstændig nyvurdering af hele den kommunale aktivitet. Derimod vil det være mere realistisk at afsøge mulighederne for at forme et kommunesystem, hvor kommunerne ved marginale beslutninger om udgiftsændringer stilles over for de fulde samfundsøkonomiske omkostninger, således at kommunerne på marginen prissætter de kommunale ydelser korrekt. I det følgende afsnit 6 redegøres for forskellige modeller, som udvirker et sådant resultat.

Der præsenteres tre forskellige modeller. Rent faktisk er alle disse modeller hentet fra foreliggende dansk litteratur. Den litteratur, der er tale om, har imidlertid ikke i noget tilfælde præsenteret nogen samlet analyse, og de omtalte modeller har alene været præsenteret kort i ideform. Det er bemærkelsesværdigt, at alle disse modeller er vanskeligt forenelige med den form for budgetsamarbejde, som fungerer i dag, hvor Kommunernes Landsforening på vegne af alle kommuner indgår aftaler med regeringen om kommunernes økonomi, og hvor aftalerne omfatter kommunernes økonomi under ét, således at den enkelte kommunes konkrete vilkår og mulighedsrum beror på alle de øvrige kommuners dispositioner. Denne problematik behandles derfor først i afsnit 5.

5. Kollektivt eller individuelt ansvar

Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne kan i sin moderne form føres tilbage til 1970'erne, hvor samarbejdet blev påbegyndt som konkrete foranstaltninger af skiftende form fastlagt i forhold til konkrete samfundsøkonomiske problemstillinger. Siden har budgetsamarbejdet fundet en mere permanent form, om end der til stadighed sker formmæssige innovationer. Det har imidlertid gennem hele perioden været en helt central egenskab ved de indgåede aftaler, at de er indgået mellem Kommunernes Landsforening på vegne af kommunesektoren som helhed og regeringen. Det indebærer, at aftalerne lægger rammer for kommunesektorens økonomi som helhed men ikke direkte for de enkelte kommuners økonomi.

Det kollektive ansvar for aftaleoverholdelse er ensbetydende med, at budgetsamarbejdet har kunnet udvikles uden et egentligt opgør med forestillingen om et kommunestyre med kommuner, der har et eget rum for beslutninger om skat og udgifter. På den anden side indebærer det kollektive ansvar også, at det kan være vanskeligt for en regering at håndhæve indgåede aftaler, fordi det kan være vanskeligt at opføre de enkelte kommuners bidrag til eventuelle samlede rammeoverskridelser.

Når budgetsamarbejdet er baseret på et kollektivt ansvar for aftaleoverholdelse, hænger det også sammen med det historiske udgangspunkt for etableringen af en statslig styring af kommunernes økonomi. Kommunerne er kendetegnet ved betydelige forskelle i såvel beskatningsniveau som serviceniveau. Hvis staten i denne situation sætter individuelle kommuneaftaler igennem, vil det enten indebære, at kommunerne låses fast på forskellige beskatnings- og serviceniveauer, hvad der vil være vanskeligt at retfærdiggøre, eller der vil nærliggende være behov for endda meget betydelige tilpasninger kommunerne imellem af skat, service og udligning.

Forskellene i beskatningsniveau og serviceniveau leder i øvrigt også nærliggende til, at der udvikler sig en politisk diskussion mellem kommunerne om ansvarsplaceringen i forhold til rammeoverskridelser. Når kommunerne ikke står med samme udgangspunkt i kraft af de betydelige forskelle i serviceniveau såvel som i beskatningsniveau mellem kommunerne, vil det være nærliggende for kommuner, der bidrager til en rammeoverskridelse, at argumentere for, at det er velbegrundet i deres tilfælde, fordi de er låst fast på et mere ufordelagtigt niveau end andre kommuner. En sådan argumentation kan yderligere få styrke i kraft af det statslige engagement i kommunernes finansiering. En kommune kan således altid falde tilbage på synspunktet, at man i særlig grad er ramt af den kommunale udligning, som man

finder uretfærdigt indrettet, hvorfor der foreligger en særlig grund til at bidrage til overskridelse af den kommunale økonomiske ramme. Den historiske erfaring er da også, at kommunerne i de fleste år har overskredet de økonomiske begrænsninger, som er fastlagt i aftaleform, og at regeringen og Folketinget har haft vanskeligt ved at finde fungerende sanktioner i forhold hertil, jfr. Christoffersen og Larsen (2009b).

I forhold til analysen af kommunalt selvstyre og byrden ved beskatning forekommer princippet om det kollektive ansvar i budgetsamarbejdet at udgøre et fundamentalt problem. Det er meget vanskeligt om ikke umuligt i praksis at konfrontere den enkelte kommune direkte og tydeligt med den samlede samfundsøkonomiske byrde ved beskatning, med mindre der i udgangssituationen gælder en udtrykkelig økonomisk ramme for den enkelte kommune. Det er da også kendetegnende herfor, at de modeller for en revideret styring af kommunernes økonomi, der er fremkommet i den danske litteratur, alle opererer med en form for økonomisk rammestyling, der også som udgangspunkt indebærer en udtrykkelig rammefastlæggelse for de enkelte kommuner.

6. Den danske debat: Modeller til fiskal ansvarliggørelse af kommunerne

Tanken om, at den enkelte kommune skal konfronteres med de samlede samfundsøkonomiske byrder ved beskatning, når de træffer udgiftsdispositioner, kan omsættes i forskellige styringsmodeller. I den mest vidtgående form kan der argumenteres for, at modeller, som fuldt stiller kommunerne over for de samfundsøkonomiske byrder, kan forenes med en reel frihed for kommunerne til at fastlægge deres udgifts- og beskatningsniveau. I det følgende bliver der redegjort for tre modeller, baseret på hver sit rationale. Der er tale om principielle modeller, og en praktisk implementering vil under alle omstændigheder indebære en nødvendig stillingtagen til en række forskellige mere eller mindre komplekse problemer af både fordelingspolitisk og effektivitetsmæssig karakter.

De tre modeller er også alle udformet, så de fokuserer på kommunernes beslutningssituation på marginen, altså på konsekvenserne for de enkelte kommuner af at øge eller reducere udgifter og beskatning marginalt.

6.1. Udgiftsskat på serviceniveau

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 princippet 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.

For den enkelte kommune, som gennemfører en balanceret budgetekspansion, vil nedgangen i indkomstgrundlag i vid udstrækning blive kompenseret af den kommunale udligning, som så til gengæld overfører en byrde på de øvrige kommuner. Denne mellemkommunale fordelingseffekt trækker yderligere i retning af, at de enkelte kommuner undervurderer de samfundsøkonomiske konsekvenser af balanceret budgetekspansion.

Hertil kommer den samfundsøkonomiske effekt på udgiftssiden. Her gælder den effekt, som økonomer betegner den balancerede budgets multiplikator. Når skatten øges, flyttes penge fra borgerne, der sparer en del af deres penge op, til det offentlige som bruger det samlede provenu fra skatterne. Herved øges den samlede efterspørgsel i samfundet umiddelbart. Det kræver derfor en yderligere statslig beskatning at neutralisere en kommunal balanceret budgetøgning, hvilket vil være nødvendigt, såfremt den kommunale udgiftsstigning ligger ud over det, som er aftalt mellem kommunerne og regeringen. Kommuneaftalerne lægges til grund for regeringens overordnede økonomiske politik, herunder konjunkturpolitikken – altså de offentlige financers påvirkning af den samlede økonomiske aktivitet i samfundet. Såfremt udgiftsloftet i aftalerne overskrides, må regeringen alt andet lige nødvendigvis neutralisere den afledte øgede aktivitet i samfundet, såfremt aktivitetspåvirkningen fra de offentlige finanser ikke skal blive større end forudsat, hvilket eksempelvis kunne føre til overophedning af arbejdsmarkedet, betalingsbalanceproblemer m.v.

Den samlede effekt vil variere i et vist omfang efter, hvor stærkt en kommunal skatteøgning slår igennem i borgernes adfærd. Dette kan antages at variere over tid afhængigt af blandt andet konjunkturudviklingen og forventningsdannelsen. Finansministeriet må som anført alt andet lige søge at neutralisere effekten af en kommunal skatte- og udgiftsøgning. Dette kan ske gennem en statslig udgiftsreduktion eller en forhøjelse af statsskatten. Med et gældende skatteloft (skattestop) lader det sig ikke umiddelbart gøre at anvende en statslig skatteforhøjelse. Tværtimod er kommunale skattestigninger under skattestoppet konsekvent blevet modsvaret af tilsvarende statslig skattesænkning, hvilket isoleret set vil øge aktiviteten i samfundet yderligere og øge kravet til størrelsen af den statslige udgiftsreduktion, der skal gennemføres for at neutralisere den samlede ekspansive finanspolitiske effekt. Det har dog indtil nu ikke været politisk muligt at gennemføre de nødvendige neutraliserende reduktioner af de statslige udgifter,

hvilket gør det umuligt for en regering at overholde dens egne målsætninger hvad angår holdbarheden i den langsigtede økonomiske politik.

Under alle omstændigheder vil indførelse af en udgiftsskat på marginen indebære, at det bliver nødvendigt for hver enkelt kommune at definere, hvor marginen befinder sig. Der må altså ske en overgang til en individuel rammefastlæggelse, men sådan at der også gælder en fleksibilitet i forhold til rammen så længe sådan en fleksibilitet modsvares af betaling af udgiftsskat.

6.2. Klubvilkår på marginalen

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 kopskat som finansieringskilde, og at beslutningsmåden i øvrigt skal udformes, så tendens til udgiftsopdrift tæmmes i beslutningsprocessen.

Poul Erik Mouritzen (2008) rummer en analyse af budgetsamarbejdets funktionalitet og konkluderer, at der findes stærke tendenser til centralisering og stækkelse af kommunalt selvstyre. Der er behov for, at en regering tager samfundsøkonomiske hensyn, og dette nødvendiggør et budgetsamarbejde. Kommuneaftalerne fungerer imidlertid ikke godt og blev ikke overholdt i nogen af årene 2005 – 2008. Trods trusler om sanktioner blev kommunerne imidlertid kun straffet i et enkelt af disse år. Dette forklarer Mouritzen med, at de politiske omkostninger for en regering er uforudsigelige og kan blive ganske betydelige.

Med det udgangspunkt finder Mouritzen behov for institutionelle ændringer, så den politiske kalkule for borgmestre og kommunalpolitikere, der træffer beslutninger om de kommunale udgifter og skatter, bliver bragt mere i overensstemmelse med de nødvendige samfundsøkonomiske hensyn.

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 bliver det 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.

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. Med det udgangspunkt opstiller han en model for en ny kommunal finansiering, hvor kommunerne ved beslutninger på marginen, altså om marginalt større eller mindre udgifter og skatter, stilles over for en ekstrem synliggørelse. Modellen betegnes kommunal kombiskat. Modellen er specificeret i nedenstående boks.

En kommunal kombiskat:

- Hver kommune i Danmark skal opkræve kommuneskat med en fast standardsats på 25 procent
- 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

Mouritzen peger på, at overgang til kombiskat kan have fordelingsmæssige konsekvenser. Han peger imidlertid tillige på en række argumenter for, at sådanne konsekvenser kan være retfærdige. Invalidepensionisten vil få lige så mange kroner refunderet som millionæren ved kommunalt mindreforbrug, og tillige er millionæren i

hovedparten af landets kommuner beskyttet mod byrden af kommunale skattestigninger i kraft af det skrå skatteloft.

Også denne model fordrer overgang til individuel rammefastlæggelse for kommunerne. Og i Mouritzens udgave af modellen også en nivellering mellem kommunerne.

Modellen vil definitivt løse effektivitetsproblemet på finansieringssiden. Finansiering med en kopskat på marginalen indebærer, at borgernes adfærd ikke bliver påvirket af marginale skatteændringer. En skatteforhøjelse vil ikke indebære, at borgerne får mindre ud af at øge arbejdsindsatsen marginalt. Derimod er modellen mere uklar i forhold til effektivitetsproblemet på udgiftssiden. Modellen sikrer ikke nødvendigvis, at kommuner bærer de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser af en balanceret budgetekspansion. Der vil dog være en vis positiv effektivitetsgevinst også på udgiftssiden. I en simpel økonomisk model af et demokratisk system vil det gælde, at demokratiet vil lægge sig fast på beslutninger, som netop tilfredsstillende medianvælgeren, altså vælgeren med lige mange vælgere til højre og venstre for sig på en højre-venstre skala. Medianvælgeren har en indkomst, som ligger under gennemsnitsindkomsten i kommunen, for der vil altid være mange borgere med jævne indkomster og få borgere med meget store indkomster som trækker gennemsnittet op. Med en proportional indkomstskat har medianvælgeren mulighed for at lade borgere med højere indkomster bære en relativt stor del af byrden ved nye udgiftsbeslutninger. Derimod må medianvælgeren selv bære en større del af byrden ved nye udgiftsbeslutninger, når alle vælgere skal betale lige meget i skat i kroner og ører. Det vil få medianvælgeren til at moderere ønsker om nye udgifter og skatter.

6.3. Marked for udgiftskvoter

Den tredje model indebærer som udgangspunkt ikke, at princippet med en samlet definitiv ramme for kommunesektorens økonomi nødvendigvis opgives. Derimod indføres en mekanisme, som virker i retning af, at kommunale udgifter flyttes til de kommuner, hvor udgiftsaffholdelse giver borgerne den største nytte.

Det økonomiske Råds formandskab gennemførte i 2002, altså forud for strukturreformen, en analyse af relationerne mellem stat og kommuner. Her behandles spørgsmålet om behovet for og udformningen af et system, der lægger rammer for kommunernes økonomi. I forlængelse heraf undersøges, hvorledes det mest effektivt tilsikres, at fastlagte rammer også overholdes.

Rådet argumenterer for, at såfremt der indføres kommunespecifikke aftaler, er det ikke muligt for den enkelte kommune at hæve skatten ud over de aftalte stigninger. Rådet præsenterer endvidere ideen, at et sådant system kan suppleres med en mellemkommunal handel med rettigheder til at overskride de udstukne rammer. På dette marked kan kommuner, der ønsker en lavere vækst i skatteudskrivningen end aftalt, sælge rettigheden til kommuner med det modsatte behov. I dette system skal en kommune, der vil hæve sit skatteprovenu gennem skattestigninger ud over det aftalte, finde en eller flere kommuner, der ønsker at sænke skatten med et tilsvarende provenu. Dermed vil der automatisk blive sikret en præcis aftaleoverholdelse på overordnet niveau. Systemet sikrer den fleksibilitet, der eksisterer i det nuværende system. Samtidig sikres, at rammerne udstukket af den centrale myndighed vil blive overholdt. Dermed reduceres risikoen for, at den centrale myndighed mister kontrollen over den samlede vækst i den offentlige sektor.

Rådets argumentation i forhold til de omsættelige udgiftskvoter fokuserer på det disciplinære problem. Dette er en reel problematik, idet kommunerne historisk set ikke overholder den gældende regulering og herunder de aftaler, som deres egen organisation, Kommunernes Landsforening, selv har indgået. På den anden side bygger Rådets konklusion om, at kommunespecifikke aftaler i sagens natur vil blive overholdt, på en vurdering, idet der ikke gives noget historisk belæg for, at dette også vil være tilfældet i praksis.

Et marked for omsættelige kommunale udgiftskvoter vil imidlertid have en anden effekt, som Rådet ikke fokuserer på, såfremt sådan et marked vil kunne bringes til at fungere rimeligt.

Man kan således forestille sig, at et kvotesystem håndteres på en sådan måde hvad angår fastlæggelse af den samlede udgiftsramme, at der på markedet for udgiftskvoter vil fremkomme en pris, som ideelt svarer til den udgiftsskat, der er skitseret i afsnit 6.1. Herved vil de kommuner, som ekspanderer deres udgifter, netop komme til at betale en pris, som afspejler de fulde samfundsøkonomiske omkostninger.

En model med omsættelige udgiftskvoter vil i øvrigt have den effekt, at udgiftsrettigheder vil blive erhvervet af de kommuner, som tillægger det størst værdi at få de goder, som kan erhverves ved at give flere penge ud. Såfremt borgerne i de

forskellige kommuner er kendetegnet ved nogenlunde de samme behov og prioriteringer, og såfremt der gælder en faldende grænsenytt, så det får stadig mindre værdi for borgerne at få flere eller dyrere kommunale ydelser, vil sådan et system nærliggende trække i retning af, at forskellene i service- og skattniveau mellem kommunerne vil blive reduceret. Da vil det nemlig nærliggende være de kommuner, som har det laveste udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehov og som har det laveste kommunale beskatningsniveau, som vil tillægge nye udgifter størst værdi.

Er forestillingen om faldende grænsenytt ikke gældende, vil kommuner med et højt beskatningsgrundlag nærliggende købe udgiftsrettigheder fra kommuner med lavere beskatningsgrundlag. Det samme gælder, såfremt der internt i kommuner gælder en tendens til udgiftsmaksimering.

7. Muligheder og konsekvenser

Det vil forandre fundamentale forandringer i indretningen af kommunernes økonomi at skabe en situation, hvor kommuner bærer de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser af egne udgiftsbeslutninger. Også selv om et fuldt samfundsøkonomisk ansvar alene etableres på marginalen. Der vil være endda meget betydelige vanskeligheder forbundet med at sætte sådanne fundamentale forandringer igennem. På den anden side er en statslig afskæring af et egentligt frit kommunalt selvstyre nødvendigt, så længe kommunerne ikke bærer de fulde samfundsøkonomiske omkostninger ved egne udgiftsbeslutninger.

Et afgørende problem er det fordelingspolitiske. Fastlåses hver enkelt kommune definitivt med et givet skattetryk eller med et givet serviceniveau, vil det være meget vanskeligt at finde begrundelser for, at der er forskel i skattniveau eller serviceniveau mellem kommunerne. Det vil imidlertid forandre en meget omfattende justering af den nuværende fordeling mellem kommunerne at etablere en situation med identisk skattetryk og serviceniveau i kommunerne. Det er på den anden side netop gjort i regionerne.

Forestiller man sig, at et sådant omfordelingsproblem kan løses og ønskes løst, så står der – ud over mange praktiske problemer med at udforme et helt anderledes system for kommunernes økonomi – tilbage, at det vil være en aldeles anden type af institution end de nu fungerende kommuner, som er dannet.

Hvis der fastlægges definitive økonomiske rammer for hver enkelt kommunes økonomi, vil kommunerne som lokale demokratiske institutioner i hovedsagen vende tilbage til deres historiske udgangspunkt som tilvejebringere af lokale offentlige goder. I moderne form vil der her være tale om opgaver som planlægning, myndighedsopgaver etc. Derimod vil kommunerne hvad angår produktion af velfærdsservice – den altovervejende del af kommunernes budget – overgå til at være noget nær rene agenter for staten.

En sådan kommunal ren agentrolle udgør imidlertid ikke nødvendigvis en stabil slutform i en omformning af kommunesystemets indretning. Kommunerne som institutioner ledet af folkevalgte lægfolk giver kun mening, når det drejer sig om løsning af en prioriteringsopgave på områder, hvor det er af afgørende betydning for samfundet, at der foretages lokale prioriteringer, så der kan ske en differentiering

mellem forskellige lokalsamfund. Derimod er det ikke rationelt at organisere produktion af velfærdsservice i stor skala og styret af ensartede statslige standarder i organisationer med lægmandsstyre. Her er der derimod god grund til at organisere produktionen med en professionel og managementorienteret overordnet ledelse. Ligeledes er der grund til at sikre, at den slags produktion foregår under konkurrencevilkår, så der består et pres for effektivitet.

Hermed kan man nærliggende forestille sig, at en transformation af organiseringen af tilvejebringelsen af velfærdsservice føres endnu videre, så produktionsopgaverne eller dele heraf på velfærdsområderne helt fjernes fra kommunerne og overgår til at være funderet i former for selvejende institutioner, sådan som det er sket på gymnasieområdet, eller privatiseres og overgår til markedsbaserede profitsøgende agenter eller agenter der drives med et humant-socialt-religiøst udgangspunkt.

Perspektivet for kommunerne kan derved nærliggende være det samme som for det regionale niveau i Danmark, altså amterne/regionerne. Med strukturreformen i 2007 blev det regionale niveau fundamentalt omorganiseret. Selvstændig skatteudskrivning blev erstattet med produktionsafhængige men ellers faste tilskud, og der blev blokeret for selvstændige økonomiske prioriteringer mellem udgiftsområder. Sideløbende hermed blev der åbnet for konkurrenceudsætning med private operatører. Herved er det folkevalgte demokratiske styre på regionalt niveau blevet afgørende udhulet, jfr. Christoffersen og Klausen (2009). Samtidig er der foregået en stærk professionalisering, hvor sygehusenes professionelle ledelser er kommet til at spille en langt mere betydende selvstændig rolle i kraft af den økonomiske og styringsmæssige nødvendighed, som sygehusene er blevet underlagt. Det danner udgangspunkt for, at staten efter strukturreformen løbende i de årlige økonomiaftaler stiller krav om produktivitetsfremskridt i regionerne, hvad der ikke er tilfældet i forhold til kommunerne.

Hvis der på marginen overlades kommunerne et råderum for dispositioner, hvor de enkelte kommuner selv stilles over for de fulde samfundsøkonomiske konsekvenser gennem udgiftsskat eller køb af udgiftskvoter eller stilles over for at skulle finansiere marginale udgifter med en ikke-forvridende kopskat, så er der i princippet etableret en ny form for ansvarliggjort kommunalt selvstyre til varetagelse af tilvejebringelse af velfærdsservice. Ud over en lang række af praktiske problemstillinger, som vil gøre sig gældende i forhold til at få et sådant ansvarliggjort kommunalt selvstyre til at fungere, rejser der sig spørgsmålet, om sådan et kommunalt selvstyre i det hele taget

vil få nogen betydende funktion og blive brugt til at tilpasse et lokalt kommunalt serviceudbud til de lokale borgeres præferencer. Her skal peges på to afgørende spørgsmål:

Det første spørgsmål drejer sig om, hvorvidt det overhovedet er væsentligt at indrette en af samfundets basale institutioner ud fra hovedhensynet at kunne differentiere tilbud til borgerne mellem forskellige lokalsamfund. Et sådant hensyn var indlysende, da kommunestyret blev etableret, og hvor forskellen i levevis mellem landområderne og hovedstaden var afgrundsdyb. Men i dag er levevis langt mere ensartet i de forskellige dele af landet, og stort set alle husstande efterspørger alle former for grundlæggende velfærdsservice. Når der i dag overhovedet er forskel på, hvad der leveres af velfærdsservice i kommunerne, så beror det måske i høj grad på dels historiske omstændigheder, dels på det forhold at der ikke fungerer fuld økonomisk udligning mellem kommunerne, og at nogle kommuner derfor til det samme skattniveau kan levere dyrere service end andre til borgerne. Gøres der op med de historiske overleveringer af kommunale forskelle og gives der alle danskere de samme økonomiske vilkår for at modtage velfærdsservice, kan det meget vel tænkes, at der vil blive leveret service på samme økonomiske niveau overalt i landet. Det svarer til, at der med den organisatoriske modernisering af det regionale niveau i Danmark har udviklet sig en situation, hvor der overalt i landet leveres sygehusservice på det samme økonomiske niveau.

Det andet spørgsmål vedrører kommunernes konkurrencedygtighed i den situation, hvor de på marginen står over for (skatte)priser på velfærdsservice, som afspejler de fulde samfundsøkonomiske omkostninger. Det vil da være væsentligt dyrere for borgerne at beslutte sig for mere kommunal service, og der melder sig nærliggende den mulighed, at private markedsbaserede leverandører eller private non-profit organisationer kommer til at fremstå konkurrencedygtige, bl.a. i kraft af sådanne institutionsformers større evne til at finde og markedsføre nye former for serviceprodukter, som yder borgerne større værdi for pengene. I det omfang det er tilfældet, vil indførelse af et kommunesystem med samfundsøkonomisk ansvarliggjorte kommuner lede til, at der vil foregå et skifte væk fra kommunal opgaveløsning.

Situationen er altså den, at kommunerne i dag søger imod nogle samfundsøkonomisk uønskede udgiftsbeslutninger, og at det vil fordre fundamentale strukturændringer at nå frem til et kommunesystem, hvor kommunerne træffer beslutninger på et grundlag,

hvor de tager fuldt hensyn til de samfundsøkonomiske vilkår. Strukturforandringerne vil endda skulle være så radikale af karakter, at det vil være tvivlsomt, hvorvidt der derefter vil være et kommunestyre med betydende lokale politiske prioriteringer hvad angår forsyningen med velfærdsservice. På den anden side kan man gøre den betragtning, at sådanne reformer derved netop kan føre kommunestyret tilbage til dets historiske udgangspunkt, hvor det lokale demokratiske styre tager sig af lokale offentlige goder men ikke af private servicegoder, blot fordi samfundet ønsker at anvende disse servicegoder til at bedrive omfordeling med

8. Referencer

- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2009): *Den danske regionskonstruktion*. Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2009a): *Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne*. Cepos Arbejdsrapport nr. 1.
- Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2009b): *Budgetdisciplin i kommunerne*. Cepos Arbejdsrapport nr. 6.
- Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2009c): *Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolebygninger*. Cepos Arbejdsrapport nr. 7.
- Christoffersen, Henrik (2008): Kommunestyret uden ansvar. *Administrativ Debat* nr. 3, oktober 2008.
- Det Økonomiske Råds Formandskab (2002): *Dansk økonomi forår 2002*. Kapitel II: Kommunerne og staten.
- Mouritzen, Poul Erik (2008): Budgetsamarbejdet ved en skille vej. *Administrativ Debat* nr. 3, oktober 2008.
- Musgrave, Richard (1958): *Public Finance*. McGraw-Hill Kogakusha.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): Den offentlige sektor i flere niveauer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rattsø, Jørn og Rune Sørensen (1998): Local governments integrated in a welfare state. I Jørn Rattsø (Ed.): *Fiscal federalism and state-local finance*. Edward Elgar.
- Skatteministeriet (2003): Virkning på udgifts- og skattetryk af flere skatteudskrivende myndigheder. *Skatteministeriets tidsskrift, Skat*.

Tidligere udgivne CEPOS arbejdspapirer:

Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.

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

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

Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.

Perceived municipal cuts and the welfare coalition – Henrik Christoffersen, oktober 2009.

Budgetdisciplin i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.

Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolers bygninger – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2010

Kommunale skatteforhøjelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2010.

Arbejdspapirerne kan findes på www.cepos.dk

Center for Politiske Studier

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

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

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

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

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

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

CEPOS

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

