

Kommunal service – et Giffen-gode?

I denne artikel analyseres det kommunale finansieringssystem. Den nuværende kommunale finansieringsmodel understøtter ikke en effektiv kommunal opgaveløsning, og det vil til stadighed nødvendiggøre øgede stramninger af den statslige regulering af kommunernes dispositioner. Derfor er der behov for en ny finansieringsmodel, der kan sikre det kommunale selvstyres overlevelse.



HENRIK CHRISTOFFERSEN
Cepos
Henrikc@cepos.dk



KARSTEN BO LARSEN
Cepos
Karsten@cepos.dk



SØREN HAVN GJEDSTED
Cepos
Soren@cepos.dk

1. Den nuværende kommunale finansieringsmodels egenskaber

Siden 1930'erne har kommunerne i vid udstrækning været at betragte som udførende instans i forhold til den statsmagt, som fastlægger fordelingspolitikken, jf. Rattsø og Sørensen (1992). I Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012) anføres direkte følgende:

»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.«

Kommunernes finansiering er blevet søgt indrettet efter denne moderne kommunerolle. Herved har staten påtaget sig ansvaret for, at kommunerne økonomisk har kunnet leve op til at levere den fordeling af velfærdsydelserne, som Folketinget har ønsket. Omordningerne af kommunestyret blev systematisk sat igennem med kommunalreformen i 1970, som indebar opbygningen af et helt nyt kommunalt finansieringssystem. Der blev i tiden argumenteret for, at der hermed blev skabt overensstemmelse mellem de kommunaløkonomiske udgiftsovervejelser og hensynet til samfundsøkonomisk balance, jf. Mikkelsen (1991). Ligeledes foregik en betydelig styrkelse af den kommunale udligning i årene efter 1970.

Den samlede principielle argumentation bag 1970'ernes kommunale finansieringssystem fulgte i hovedsagen læren fra tidens centrale grundbog i finanspolitisk teori, Richard A. Musgraves

bog *The Theory of Public Finance*, som første gang udkom i 1959, og som opstillede følgende tre krav for realisering af finanspolitisk efficiens:

De offentlige allokerings- eller prioriteringsbeslutninger 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. Tillige skal kommunerne sikre, at opgaverne bliver løst produktionseffektivt med forbrug af færrest mulige ressourcer.

Det skulle være statens forpligtelse *centralt* at føre fordelingspolitik, så der blev fremkaldt en høj grad af lighed i kommunernes muligheder for at finansiere et givet serviceniveau. 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, jf. Pedersen (2007).

Endelig blev der efter 1970 påbegyndt årlige forhandlinger mellem stat og kommuner om indpasningen af kommunerne i samfundsøkonomien som udtryk for, at det skulle være et statsligt *centralt* ansvar at føre stabiliseringspolitik.

Selv om der i 1970 var stor tiltro til, at kommunalreformen faktisk ville skabe et effektivt kommunesystem i økonomisk henseende, kom det ikke til at holde stik. Særligt to egenskaber ved det nye kommunesystem viste sig at rumme betydelig inefficiens.

For det første kom kommunerne ikke til at bære det fulde økonomiske ansvar for egne dispositioner. Da kommunalreformen blev forberedt fra slutningen af 1950'erne var kommunalsektoren af så begrænset størrelse, at makroeffekterne af deres aktivitet kunne ignoreres, men det var ikke længere tilfældet i 1970'erne, hvor nye kommunale udgifts- og skattedispositioner fik en mærkbar negativ indvirkning på arbejdsudbuddet.

For det andet fik den mellemkommunale økonomiske omfordeling efterhånden et så stort omfang, at den fremkaldte egentlige negative incitamenteffekter.

Af disse grunde måtte der allerede umiddelbart efter 1970 iværksættes yderligere økonomisk styring af kommunerne.

De grundlæggende forestillinger bag det kommunale finansieringssystem er forblevet de samme siden 1970'erne, og den nye kommunale strukturreform i 2007 ændrede ikke på dette. Her blev derimod det finansieringsmæssige rationale i forhold til det regionale niveau fuldstændig omlagt, og der er etableret et decentralt niveau, hvor der reelt fungerer 100 procent udlig- ning, og hvor der fungerer et loft over det samlede aktivitetsniveau.

Den stabiliseringsmæssige styring er i de seneste år blevet forbedret, hvorimod det er mere tvivlsomt, om kommunerne har fået større tilskyndelse til at optimere produktionseffektivitet, selv om sådan en tilskyndelse ideelt set burde være indbygget i selve det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det henhører primært under Finansministeriet at virke for optimal produktionseffektivitet i kommunerne, men her prioriteres stabiliseringsopgaven højest. Økonomi- og Indenrigsministeriet tager sig af den fordelingspolitiske opgave, og her er man ikke voldsomt orienteret imod spørgsmålet om produktionsmæssig effektivitet, så dette hensyn forekommer at være betydeligt underprioriteret i det hele taget i den statslige styring af kommunerne.

2. Et Giffen-gode?

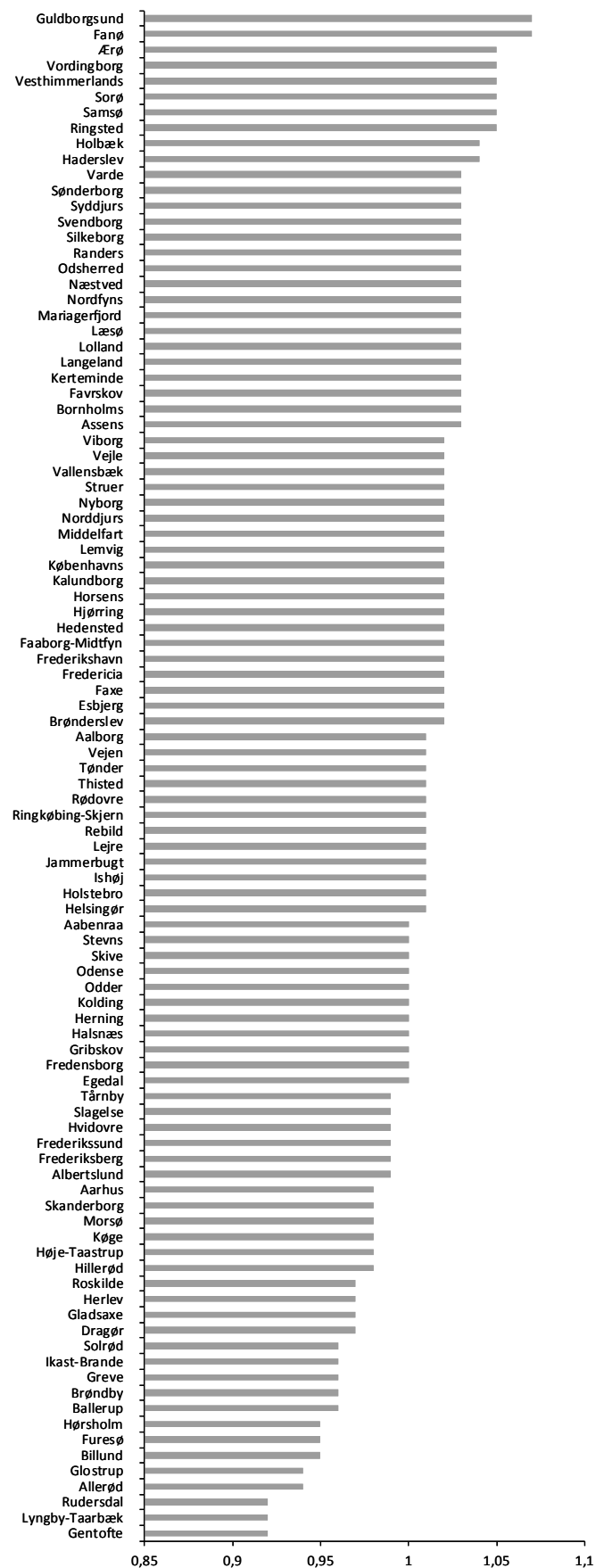
I princippet kan man opfatte kommunens skattebyrde som prisen på den »servicepakke«, som kommunen leverer til borgerne. Der kan altså defineres en skattepris for en kommune ved følgende udtryk:

$$\text{Skattepris} = \frac{\frac{\text{Skatteprovenu}}{\text{Beskatningsgrundlag}}}{\frac{\text{Udgifter}}{\text{Udgiftsbehov}}}$$

Økonomi- og Indenrigsministeriet beregner årligt skattepriser for alle landets kommuner. Skattepriserne betegnes her skat/serviceforholdet.

Skatteprisen beregnet for 2017 varierer mellem 92 procent og 107 procent af den landsgennemsnitlige pris. Fordelingen blandt kommunerne er vist i figur 1.

Figur 1. Skatteprisen for kommuner 2017

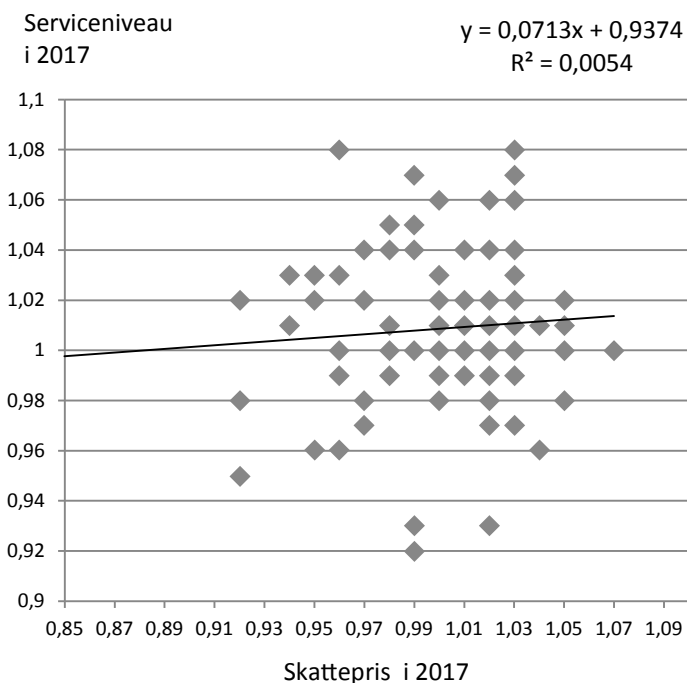


Kilde: Danmarks Statistik

Det er umiddelbart at forvente, at kommuner kendetegnet ved en høj skattepris holder lave udgifter i forhold til udgiftsbehovene svarende til, at borgerne med den høje pris på kommunale service vil efterspørge relativt lidt af denne service. Det viser sig imidlertid i figur 2, at sammenhængen mellem skattepris og udgifter i forhold til udgiftsbehov ikke er som umiddelbart forventet. Reelt findes ikke nogen systematisk sammenhæng mellem skattepris og efterspurgt udgiftsniveau, og der ses endda en ganske svag tendens til, at sammenhængen nærmest er modsat den forventede. Altså til at der efterspørges særlig meget kommunal service i kommuner, hvor prisen på kommunal service er særlig høj. I det mindste forholder det sig sådan, at en videreførelse af de senere års udviklingstendens endegyldigt vil få kommunal service til at fremstå som sådan et gode.

Økonomer betegner et gode med egenskaben, at der efterspørges stadig mere, jo højere prisen er, som et Giffen-gode efter situationen i Irland under kartoffelpesten i 1847, hvor folk købte stadig flere kartofler, jo dyrere de blev, fordi kartofler var deres vigtigste fødevarer og fordi de fik stadig mindre råd til steg, jo flere penge de skulle bruge på de nødvendige kartofler.

Figur 2. Sammenhængen mellem skattepris og serviceniveau i 2017 for kommuner



Tendensen til omvendt sammenhæng mellem pris og mængde har udviklet sig siden kommunalreformen i 2007. Der kan ligge forskellige forklaringer bag. Udefrakommende ændringer i vilkår kan have slået igennem på forskellig vis i de forskellige kommuner, eller der kan være foregået forskellige socioøkonomiske og demografiske forskydninger i kommunerne.

Under alle omstændigheder er det imidlertid en baggrundssantagelse, at det ligger i kommunestyrets rationale og

historik, at det er kommunerne, som må opfange og modgå stød, som fremkommer i kraft af udefra kommende ændringer i vilkår. I nyere tid er kommunernes udfordringer i så henseende blevet modificeret i kraft af det kommunale finansierings- og udligningssystem. Med dette in mente er det netop de enkelte kommuners ansvar at tilpasse lokalsamfundet til de givne vilkår.

Tendensen til omvendt sammenhæng mellem pris og mængde opfattes også her i sig selv som negativ, idet den danner grundlag for argumenter for en stærkere økonomisk omfordeling mellem kommunerne, hvad der medfører stigende forvriddningstab. Det er ikke kortlagt fuldt, hvad der leder til den påviste udvikling. Denne artikel giver et bidrag til forståelse af udviklingen, og tillige undersøger den betingelserne for, at forvriddningstab ved omfordeling mellem kommunerne kan reduceres.

3. Udviklingen i skattepriser siden 2007

Der er foregået en betydelig konvergens i kommunernes skattepriser siden kommunalreformen i 2007. Det er belyst i figur 3.

Den påviste sammenhæng er ganske tydelig. Den beregnede værdi af størrelsen R^2 indikerer, at 65 procent af ændringerne i skattepriser bliver forklaret af den sammenhæng, der er udtrykt ved den viste linje.

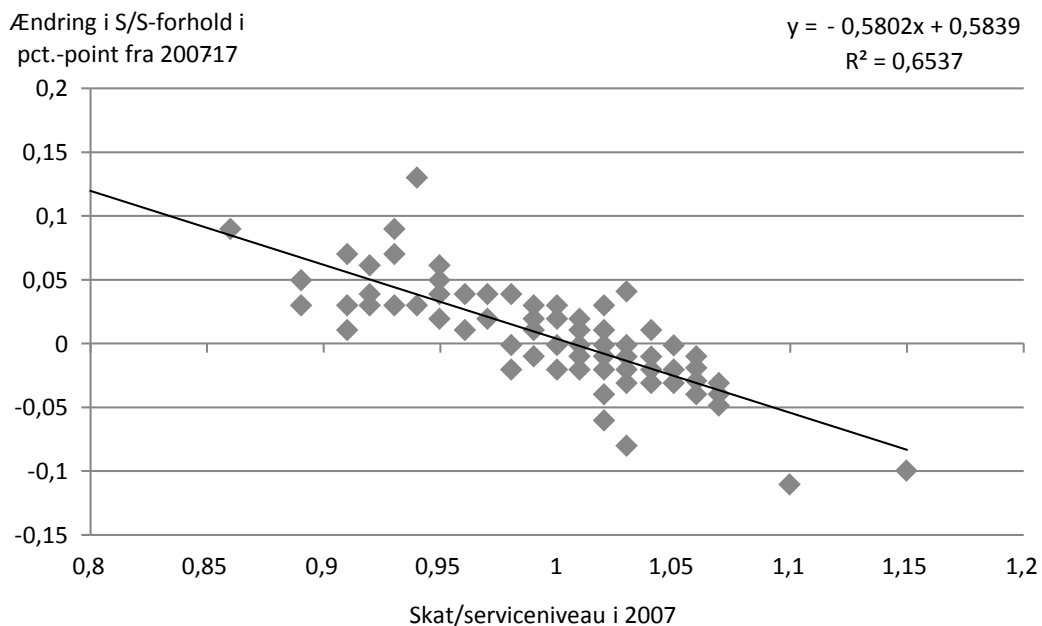
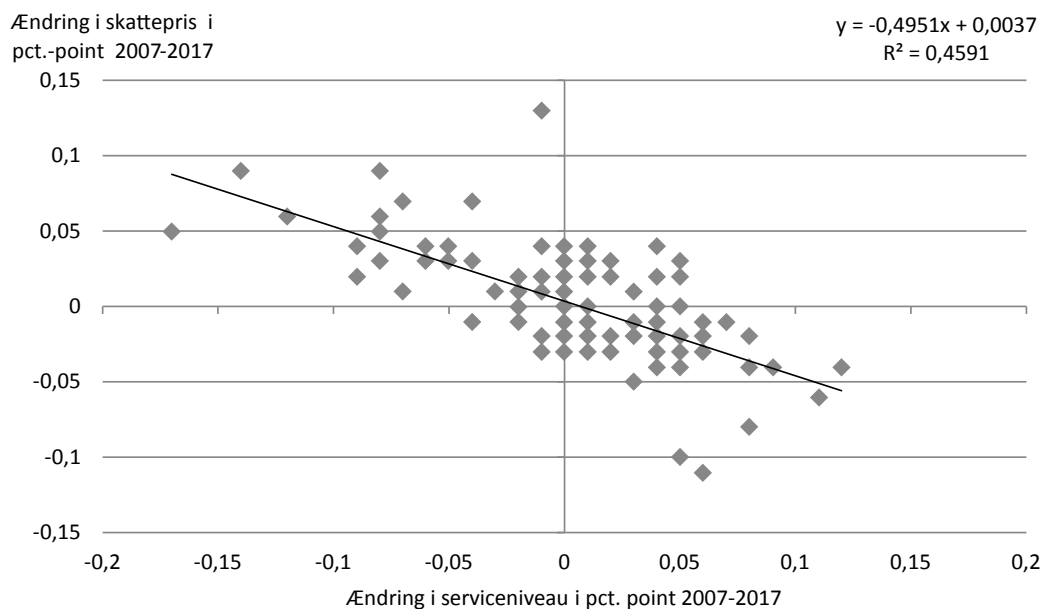
Ændringerne i kommunernes skattepriser har også ændret ved, hvor attraktivt det er for kommunernes borgere at efterspørge service fra deres kommune. I figur 4 bliver det undersøgt, hvorvidt ændringerne i skattepris også er blevet omsat i ændret mængde af serviceforsyning i kommunerne.

Analysen i figur 4 bekræfter, at kommunerne gennemgående har ændret deres serviceforsyning i den retning, som udviklingen i skattepriser har tilsagt. Her er den statistiske sammenhæng også ganske stærk med en værdi af R^2 på 0,46.

Sammenfattende har der altså udviklet sig en situation efter 2007, hvor en skærpet omfordeling har muliggjort, at kommuner med historisk høj skat og lavt niveau for udgifter i forhold til udgiftsbehov har kunnet øge udgifter i forhold til udgiftsbehov med bibeholdelse af det traditionelt høje skattetryk. Modsat har kommuner med traditionelt lavt udgiftsniveau i forhold til servicebehovet fået reduceret muligheden for at holde udgifter med mindre disse kommuner har hævet skattetrykket. Det har statens styring af kommunerne vanskeliggjort, og disse kommuner har sandsynligvis heller ikke ønsket højere skat, men har foretrukket effektivisering. Den samlede konsekvens af disse bevægelser har været opkomsten af tendensen til, at kommunal service nærmest fremstår som et Giffen-gode.

4. Fluepapir og aversionen mod strukturtilpasninger

Tendensen til en omvendt sammenhæng mellem skattepris og omfanget af serviceforbrug i kommunerne kalder på en nærmere undersøgelse og overvejelse. Her er det først væsentligt, at der nu er en positiv sammenhæng mellem på den ene side,

Figur 3. Udviklingen i Skat/Service-forhold for kommuner**Figur 4. Ændring i serviceniveau 2007-2017 i forhold til en ændring i skattepris**

hvor stor en andel af en kommunes udgifter, som dækkes ind af modtagelse af tilskud og udligning, og på den anden side kommunens niveau for udgifter i forhold til udgiftsbehovet. Det fremgår af figur 6, som dog også demonstrerer, at den viste sammenhæng kun har en moderat styrke. Hermed har den stedfundne udvikling i betalingerne af tilskud og udligning dog ført til en tilstand, som kan betegnes som overudligning af service. Figur 5 illustrerer situationen.

At det er udviklingen i betalinger af tilskud og udligning, som har fremkaldt denne situation, tydeliggøres i figur 6. Her påvises en statistisk sammenhæng mellem øgning i modtagelse

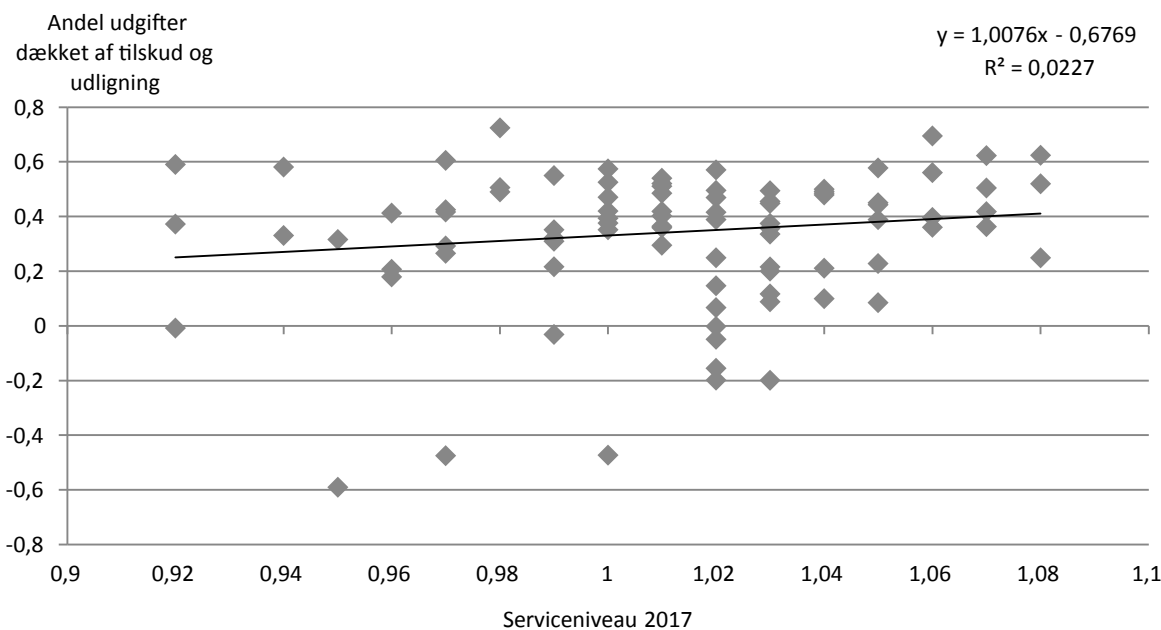
af tilskuds- og udligningsbetalinger og øgning i niveau for udgifter set i forhold til udgiftsbehov.

Sådan en udvikling er ensbetydende med, at der gælder en effekt, som i fagøkonomiske termer går under betegnelsen »fluepapireffekt«. Såfremt der passerer penge forbi et rådhus, så er der en tendens til, at pengene »klistrer« fast. Det lokale skatte tryk er relativt højt i landets udkantkommuner, som har været hovedmodtagerne af de øgede tilskuds- og udligningsbetalinger, men de øgede betalinger har højst i mindre omfang resulteret i en reduktion af skatte trykket.

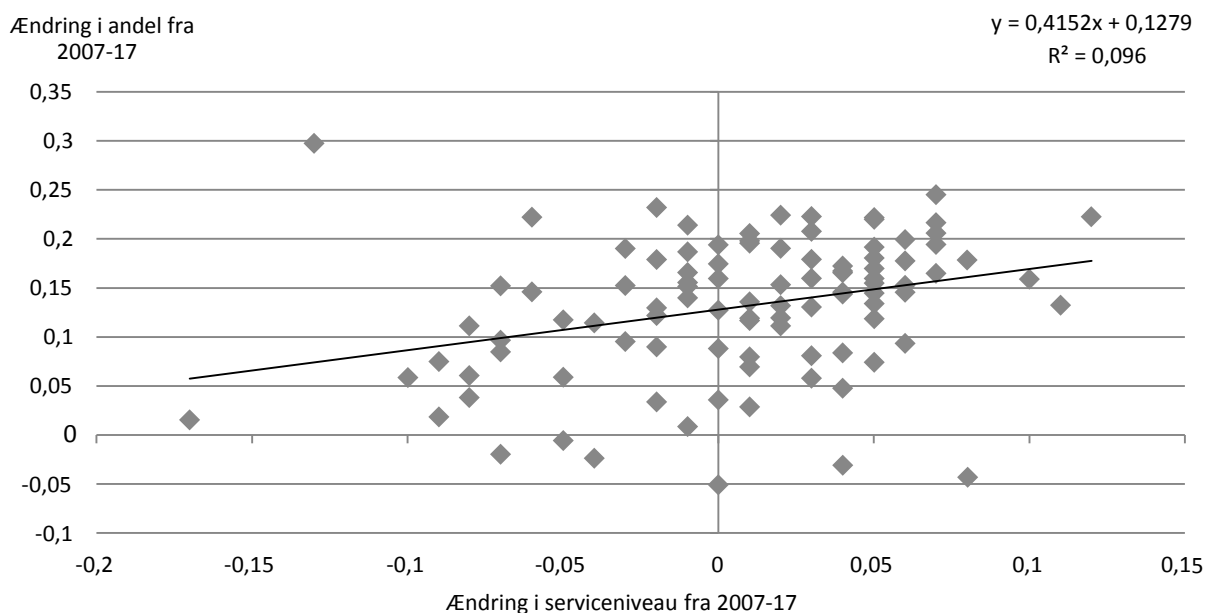
Samlet set er foregået en udvikling, hvor der anskuet i en helt enkel beskrivelse er etableret kommuner med relativt lavt skattetryk og relativt lave kommunale udgifter i forhold til udgiftsbehov i landets centerområder, mens der er etableret kommuner med relativt højt skattetryk og relativt højt kommunalt udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovene i landets udkantområder.

Spørgsmålet er, hvorvidt sådan en konsekvens af den øgede udligning er velfærdsmæssigt optimal. Der er i det mindste gode argumenter for at sætte spørgsmålstegn ved det positive i sådan en politik. Kommunerne i landets centerområder tvinges til øget effektivitet, og kommunerne i landets udkantområder gives muligheden for at imødegå samfundsudviklingens krav til tilpasninger ved hjælp af en strukturkonserverende lokal politik. Derved er fremkommet stadig stærkere selv bærende

Figur 5. Serviceniveauet i de enkelte kommuner i 2017 set i forhold til andelen af kommunens serviceudgifter, som er dækket af statslige tilskud og udligning



Figur 6. Ændringen i serviceniveauet i de enkelte kommuner fra 2007 til 2017 set i forhold til ændringen i andelen af kommunens serviceudgifter, som er dækket af statslige tilskud og udligning



kommuner i centerområderne og kommuner, som bliver stadig mindre økonomisk bæredygtige i landets udkanter.

Såfremt sådan en politik skal finde velfærdsmæssig begrundelse, fordres i det mindste, at højere kommunale udgifter i en situation med i forvejen relativt høje kommunale udgifter vil øge borgernes velfærd mere end lavere lokale skatter i en situation med et nuværende højt skattetryk. Svaret på sådan et spørgsmål vil antageligt variere blandt borgerne og være afhængig af borgerens situation. Det kan være rationelt at flytte til en kommune med høje kommunale udgifter og højt kommunalt skattetryk, såfremt borgeren har ingen eller meget lav indkomst, hvorimod det vil være afskrækkende for en borger med høj indkomst at flytte til den samme kommune. Nok mest udtalt er en kommune som Lolland Kommune kendetegnet ved høje kommunale udgifter set i forhold til udgiftsbehovet og høj skat, og kommunen ser angiveligt et stort problem i, at det i hovedsagen alene er personer med lav eller ingen indkomst, som flytter til kommunen. Sådan et mønster forekommer imidlertid forståeligt. Fluepapireffekten kan altså på sigt udgøre en trussel for den regionale balance og for holdbarheden i det kommunale system.

Den velfærdsmæssige effekt af en sådan politik med fortsat skærpet omfordeling i et finansierings- og udligningssystem med den nuværende udformning er endvidere tvivlsom af den grund, at det er tvivlsomt, hvor stor den marginale nyttevirksomhed af øgede udgifter i en kommune er, da udgiftsniveauet i forvejen er meget højt i alle kommuner. I Christoffersen, Larsen og Havn Gjedsted (2018) påvises ud fra en omfattende survey-undersøgelse gennemført af Danmarks Statistik, at kommunernes udgifter i forhold til udgiftsbehovet ingen indflydelse har på borgernes tillid til, om de i en behovssituation vil få den fornødne hjælp og service fra deres kommune. Det peger i retning af en marginal nytte på nul, hvad der er ensbetydende med, at den videre udligningspolitik er tvivlsom, i det mindste så længe at kommunerne drives af fluepapir effekt.

5. En flerleddet finansieringsmodel

De to basale grunde til inefficiens i det nuværende kommunale tilskuds- og udligningssystem vil reelt være vanskelige at eliminere aldeles.

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. Staten efterlades med problemet, at det reducerede arbejdsudbud også indebærer reducerede betalinger af skat til staten. Ifølge de historiske erfaringer i budgetsamarbejdet kompenseres kommunerne også i hovedsagen af staten for et reduceret beskatningsgrundlag. Enkelte kommuner, som gennemfører en balanceret budgetudvidelse og begrænser indkomstgrundlaget, kompenseres endvidere af de øvrige kommuner i kraft af den kommunale udligning.

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.

Ved overvejelser af, 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, må hensynet til ønsket om økonomisk udligning uden tvivl respekteres. Det er måske endda 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.

Et kommunalt finansieringssystem, som i økonomisk henseende fuldt ansvarliggør kommunerne, kan her endda 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 (HC)), 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 vanskeligt at forene et kommunalt finansieringssystem, som pålægger kommunerne de fulde totale samfundsøkonomiske omkostninger ved samtlige aktiviteter, med en høj grad af økonomisk udligning. Det afgørende er imidlertid også, at kommunerne må bringes til at mærke de fulde omkostninger ved marginale udgiftsbeslutninger.

Dette ræsonnement leder til, at der er grunde til at erstatte det nuværende kommunale finansieringssystem med et toledet system, hvor mere ideelle egenskaber bliver søgt realiseret på marginen, men ikke nødvendigvis på den samlede kommunaløkonomi. Et sådant system har tillige den egenskab, at det vil eliminere forvridningstabet i kraft af kommunernes nu manglende incitamenter til at understøtte indkomstfremgang i den lokale økonomi.

Implikationen heraf er, at omfordeling bør holdes definitivt borte fra marginale kommunale 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 forvridninger, 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 umiddelbart vil efterlade kommunen med et samlet provenutab, fordi den lave udskrivningsprocent kun øger skatteprovenuet beskedent, mens indkomstfremgangen øger beskatningsgrundlaget og dermed udligningsbidraget. Overudligningsbestemmelsen sætter da ind og sikrer, at kommunen højest kan afkræves 93 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, hvorved kommunerne udelukkes fra at bedrive lokal omfordelingspolitik, som jf. Musgrave (1959) bør bedrives centralt af staten. 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. En standard gennemgang af denne mekanisme findes i Dixit og Londregan (1996).

Figur 7. Principmodel for flerleddet kommunalt finansieringssystem

Finansiering af eventuel supplerende aktivitet

- a. Fjernelse af udligning
- b. Kommuner og ideelt set borgerne direkte skal hver især mærke de fulde omkostninger. Evt. udgiftsskat

Basal finansiering ved standard skattesats

- i. Høj grad af udligning, eventuelt fuld udligning
- ii. Acceptabelt at kommunaløkonomiske udgifter opleves som lavere end de samfundsøkonomiske omkostninger

I figur 7 er illustreret en kommunal finansieringsmodel, hvor der er indlagt ændrede 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 nominelle 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 finansierings-

måden 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 8.

Figur 8. 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 7. 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 særlig 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 DØR's Formandskab (2002).

I Christoffersen og Larsen (2014) er på data for 2011 gennemført konsekvensberegninger af indførelse af modellen med kombiskat og med en udligning på 100 procent op til det niveau for udgifter i forhold til udgiftsbehov, som var gældende for den mest udgiftsøkonomiske kommune. Herved fremkom i sagens natur effekter for de enkelte kommuner med tab og gevinster, men beregningerne viste dog, at det med den stedfundne udjævning af forskelle i skat/service forhold er blevet realistisk at finde en udformning af en kombimodel, som alle kommuner vil kunne bære.

6. Kommunalt selvstyre med et flerleddet tilskuds- og udligningssystem

Den flerleddede finansieringsmodel findes allerede udbredt i det danske velfærdssystem på ældreområdet. Folkepensionen er således ordnet ud fra dette princip. Alle betaler skat til staten efter samme skatteprocenter, og alle modtager i kroner samme beløb som folkepensionens grundbeløb. Ønskes en højere pensionsdækning, må borgerne ty til løsning i civilsamfundet i form af arbejdsmarkedspension eller i markedet i form af individuelle pensionsaftaler. Konsekvensen er, at der gælder en fuld udligning op til et vist niveau, hvorefter der ikke videre foregår nogen omfordeling. Velfærdsstaten har altså udspændt et sikkerhedsnet under alle borgere, men ikke påtaget sig noget totalt ansvar.

Et flerleddet kommunalt finansieringssystem er udtryk for en tilsvarende deling af ansvar mellem et fuldt solidarisk ansvar og et ansvar, som må inddækkes i civilsamfundet – i dette tilfælde kommunerne – eller i markedet. Med en flerleddet finansieringsmodel for kommunernes serviceforsyning kan et kommunalt selvstyre fastholdes ved, at alle borgere betaler omkring 23 procent kommunal indkomstskat, som muliggør samme kommunale udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovene i alle kommuner. Her ligger de enkelte kommuners opgave i at varetage allokeringsopgaven. Derudover kan der med bibeholdelse af velfærdsøkonomisk effektivitet gennemføres en åbning for lokale beslutninger om supplerende serviceforsyning med en lokal finansiering, som tilvejebringes uden omfordeling mellem kommunerne og uden omfordeling mellem borgerne i kommunen.

I realiteten vil overgang til sådan en model ikke blot muliggøre fastholdelse af et kommunalt selvstyre, men sikre et kommunalt selvstyres overlevelse i en verden, hvor imperfektioner i den nuværende kommunale finansieringsmodel ellers til stadighed nødvendiggør strammere og strammere statslig regulering af kommunernes dispositioner for at afbøde de negative konsekvenser af et forkeret fungerende system.

REFERENCER

- Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2018): Prisen på kommunal service. Cepos Arbejdsrapport.
- Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2014): Finansiering og incitamenter i kommunerne – en undersøgelse af mulighederne for at forene kommunalt selvstyre med en bæredygtig kommunal finansieringsmodel. Cepos Arbejdsrapport nr. 24.
- Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2012): Den kommunale overudligning. Cepos arbejdsrapport nr. 18.
- Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2010): De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark. Cepos Arbejdsrapport nr. 10.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2009): Den danske regionskonstruktion. Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik, Karsten Bo Larsen and Søren Havn Gjedsted (2018): Trust in Public Sector Performance. Paper to Annual meeting in European Public Choice Society, 2018.
- Dixit, Avinash og John Londregan (1996). »The Determinants of Success of Special Interests in redistributive Politics,« Journal of Politics, 58.
- DØR's Formandskab (2002): Dansk Økonomi, forår 2002. Kapitel 2, Staten og Kommunerne.
- 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.
- Musgrave, Richard A. (1959): The Theory of Public Finance. McGraw-Hill Kogakusha.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): Den offentlige sektor i flere niveauer. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- 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 skattestryk af flere skatteudskrivende myndigheder. *Skatteministeriets tidsskrift*, Ska .
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings-spørgsmål. Betænkning nr. 1533. Betænkning fra Finansieringsudvalget.