



Aftalesystemets hovedproblem: De fastlåste kommuneskatter⁽ⁱ⁾

Den lokale skatteudskrivningsret blev reelt afskaffet i 2008, da der blev indført sanktioner for kommunale skatteforhøjelser. De fastlåste kommuneskatter kan med tiden føre til, at kvaliteten af den velfærdsstat, der møder borgerne i landets forskellige kommuner, vil variere af grunde, som er meget svære at retfærdiggøre. Det er en udfordring for aftalesystemet at finde en mere varig løsning på de låste kommuneskatter. En mulighed er at genindføre skatteudskrivningsretten og bero på lokal vælgerkontrol af skatternes udvikling. En anden mulighed er at øge den mellemkommunale udligning.

Den nye SFR-regering overtog uden større bekymringer VK-regeringens jernhandske. Der er altså bred landspolitisk enighed om den hårde linje. I lyset af krisen og behovet for stram styring giver det måske god mening, i hvert fald på kort sigt. Men på bare lidt længere sigt tegner der sig et betydeligt problem.

**AF JENS BLOM-HANSEN, PROFESSOR VED
INSTITUT FOR STATSKUNDKAB, AARHUS
UNIVERSITET**

Siden 2008 har staten styret kommunernes skatteudskrivning med hård hånd. Reelt er den selvstændige kommunale skatteudskrivningsret afskaffet, og den enkelte kommuneskat er låst. I et system uden fuld mellemkommunal udligning fører det med tiden til helt urimelige og politisk utilsigtede konsekvenser. Kommuner med ugunstig udvikling i skattegrundlag og udgiftspres tvinges til at skære i den kommunale service, mens gunstigt stillede kommuner omvendt kan tilbyde borgerne bedre og bedre service. Velfærdsstaten bliver dermed gradvis skævvredet på tværs af landet i mønstre, ingen har ønsket. Håndtering af det problem er budgetsamarbejdets største udfordring. Det har dog ingen udsigt til at blive løst, for hverken KL eller regeringen har nogen interesse i at tage det op.

Afskaffelsen af den kommunale skatteudskrivningsret

Traditionelt betragtes skatteudskrivningsretten som hjørnестenen i det kommunale selvstyre. Det er nemlig denne mekanisme, der gør det muligt for kommunalbestyrelsen dels at tilpasse kommunens service efter lokale præferencer og behov, dels at håndtere udsving i de økonomiske grundbetingelser, således at fx en lukning af en stor lokal arbejdsplads ikke øjeblikkelig fører til dramatisk beskæring af den kommunale service. Endvidere sikrer skatteudskrivningsretten også lokal politisk ansvarlighed, for den indebærer, at lokalpolitikere selv er ansvarlige for finansiering af serviceudvidelser. Med skatteudskrivningsret er det ikke gratis at give efter for udgiftsønsker.

Disse fordele ved lokal skatteudskrivningsret er der bred enighed om. Alligevel er skatteudskrivningsretten afskaffet. Det skete i

2008, da den daværende regering med Dansk Folkepartis hjælp indførte sanktioner for kommunale skatteforhøjelser. Hvis en kommune sætter skatten op, skærer regeringen i dens statstilskud, jf. beskrivelsen af systemet i boks 1. Det er et smart indgreb, for formelt set er skatteudskrivningsretten intakt. Dermed kan fx Europarådet ikke komme efter regeringen for brud på Det Europæiske Charter om Lokalt Selvstyre, som kræver en vis kommunal skattefrihed. Men reelt er skatteudskrivningsretten afskaffet. Sanktionssystemet er så effektivt, at det låser skatterne. Ingen sætter skatten op, når provenuirkningen neutraliseres. Og ingen tør at sætte skatten ned, for man kan jo ikke sætte den op igen, hvis der skulle blive behov for det.

Indgrebet over for kommunernes skatteudskrivningsret blev hurtigt fulgt op af et sanktionsregime over for de kommunale udgifter. Bloktilskuddet er nu betinget af overholdelse af de aftalte udgiftsgrænser i både budgetter og regnskaber. Regeringsskiftet i 2011 førte ikke til ændringer af kursen. Den nye SFR-regering overtog uden større bekymringer VK-regeringens jernhandske. Der er altså bred landspolitisk enighed om den hårde linje. I lyset af krisen og behovet for stram styring giver det måske god mening, i hvert fald på kort sigt. Men på bare lidt længere sigt tegner der sig et betydeligt problem.

Problemet ved fastlåste kommuneskatter

I et system med låste skatteprocenter styres de kommunale indtægter i princippet af udviklingen i skattegrundlaget og statstilskuddet. I praksis udmåles statstilskuddet i de årlige aftaler mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi efter skattegrundlagets udvikling og landspolitiske målsætninger. På den måde sikres kommunerne under ét finansiering til de udgifter, som der er landspolitisk enighed om.

» **Sanktions-
systemet er så
effektivt, at det
låser skatterne.**

Hvis kommunernes samlede udskrivning af indkomstskat, ejendomskat og dækningsafgift forhøjes, nedsættes statstilskuddet tilsvarende. De kommuner, der har øget beskatningen, får individuelt modregnet et beløb i deres statstilskud, der det første år svarer til 75 pct. af provenuvirkningen af skatteforhøjelsen. Andet, tredje og fjerde år efter skatteforhøjelsen inddrages henholdsvis 50, 50 og 25 pct. af provenuvirkningen på denne måde. Den resterende del af

provenuvirkningen inddrages ved en generel reduktion af statstilskuddet og har dermed kollektiv karakter, idet den bæres af alle landets kommuner. Systemet blev indført i 2008 ved lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning. I 2010 blev den individuelle del af modregningens skærpet.

Problemet er kommunernes indbyrdes forhold. For sanktionssystemet skaber taber- og vinderkommuner. Taberne er de kommuner, hvis indtægtsgrundlag udvikler sig uheldigt, fx fordi borgerne bliver arbejdsløse, eller fordi de erhvervsaktive flytter væk. Her vil en uændret skatteprocent give færre og færre skatteindtægter. Taberne er også de kommuner, hvor behovet for kommunal service vokser, fx fordi der bliver flere ældre eller familier med børn i skolealderen. Her fører en låst skatteprocent og et uændret skattegrundlag til, at den service, der tilbydes den enkelte ældre eller skoleelev, må neddroles. Endelig er taberne også de kommuner, hvis stats- og udligningstilskud nedskæres, fx fordi de taber på reformer af de mellemkommunale udligningsordninger. Når skatten er låst, kan de ikke kompensere for et tilskudsstab, men kan alene reagere ved at sænke serviceniveauet. Vinderne er kommuner med den omvendte udvikling. De kan tilbyde bedre og bedre service til uændret skatteprocent.

Problemet kunne løses, hvis vinderkommunerne satte skatten ned, så taberkommunerne kunne sætte den op. Så ville kommuneskatterne under ét være uændrede. Men set fra vinderkommunernes side er det en farlig strategi, for tænk nu, hvis udviklingen vendte. Så ville man være fanget på et lavere skattniveau. Den risiko vil ingen ansvarlig borgmester løbe. Så problemet løser sig ikke af sig selv.

Problemet kunne også løses, hvis vinderkommunerne blev tvunget til at hjælpe taberkommunerne. Man kunne oven i købet mene, at der ville være en vis retfærdighed ved et sådant system. Når vinderkommunernes gevinst skyldes relative ændringer i skattegrundlag og udgiftspres, er gevinsten jo lidt tilfældig, idet udviklingen i disse størrelser hovedsagelig skyldes forhold, den enkelte kommune ikke selv kan påvirke. Det er faktisk idéen bag det mellemkommunale udligningssystem, som overfører mange penge fra de rige til de fattige kommuner. Problemet er, at udligningen ikke er fuldstændig, men efterlader de fattige kommuner med en stor del af problemet. Så udligningssystemet afbøder problemet, men løser det ikke.

Problemet er i et vist omfang blevet håndteret i de årlige kommuneaftaler mellem regeringen og KL. I nogle år har der været såkaldte skattepuljer, hvor kommunerne har kunnet søge om lov til at hæve skatten inden for bestemte grænser. Sidste år blev der også indført en præmieringsordning, hvorefter

kommuner inden for bestemte grænser kunne få tilskud, hvis de satte skatten ned. Men disse ordninger har været midlertidige og af begrænset omfang. De er mere udtryk for en erkendelse af problemet end en løsning af det.

Hvor stort er problemet?

Problemet omfang afhænger af, hvordan kommunernes indbyrdes situation udvikler sig. En forværring af de mellemkommunale forskelle øger taberkommunernes problemer. Over tid har der været betydelige udsving i, hvordan afstanden mellem de enkelte kommuners økonomiske situation har udviklet sig. I perioden 1990-2005 steg forskellene mellem kommunernes økonomiske grundvilkår ganske betragteligt. Udviklingen skyldtes bl.a. en stigende spredning i kommunernes sociale udgifter og en stigende geografisk spredning i selskabsskatteindtægterne.ⁱⁱ Omvendt faldt forskellene de næste par år. Det skyldtes primært den store udligningsreform, der blev gennemført i forbindelse med kommunalreformen i 2007.ⁱⁱⁱ

Udviklingen siden kommunalreformen kan belyses ved at se på ændringen i kommunernes skat/service-forhold, som er et udtryk for kommunernes forskellige økonomiske vilkår. Det er en brøk, som måler forholdet mellem den beskatning, som borgerne i den enkelte kommune pålægges, og den service, som kommunen tilbyder. For en gennem-

» **En forværring af de mellemkommunale forskelle øger taberkommunernes problemer.**

Boks 1. Skattesanktionssystemet

» Set fra KL's skrivebord er problemet, at medlemskommunerne har forskellige interesser.

snitskommune giver brøken 1. I en heldig kommune, som kan tilbyde god service til lav skat, bliver skat/service-forholdet lavere end 1. I den uheldige kommune, hvor borgerne må betale en høj skat for en dårlig service, bliver skat/service-forholdet højere end 1. Alle kommuner ønsker med andre ord et lavt skat/service-forhold. Det gør livet som kommunalpolitiker meget nemmere. I 2012 var det Læsø Kommune, der med et skat/service-forhold på 0,87 var landets mest gunstigt placerede kommune. I den anden ende af skalaen lå Odsherred Kommune med et skat/service-forhold på 1,07.

Ca. halvdelen af landets kommuner har oplevet en forbedring af deres skat/service-forhold. Omvendt har den anden halvdel af landets kommuner oplevet en stigning – altså en forværring – af deres skat/service-forhold. En gruppe på 14 kommuner har ikke oplevet nogen ændring af skat/service-forholdet.

Der ligger mange forhold bag disse ændringer i kommunernes relative økonomiske vilkår. Noget skyldes underliggende ændringer i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, andet skyldes de reformer af det mellemkommunale udligningssystem, der er gennemført i perioden. Pointen er, at udviklingen er dynamisk og – for visse kommuner – markant. Fx er en ændring på 0,1 i skat/service-forholdet over så få år ganske dramatisk.

Kommunerne vrides med andre ord frem og tilbage i forhold til hinanden i mønstre, der er svære at styre eller forudse. Derfor udgør fastlåste kommuneskatter koblet med ufuldstændig udligning et problem.

Mod en varig løsning?

Hvor forskelligt vil kommunernes skattegrundlag og udgiftspres udvikle sig fremover? Det er meget svært at give et ædrueligt bud på. Det kan dog på ingen måde udelukkes, at de mellemkommunale forskelle vil øges eller ændre karakter sammenlignet med de seneste år. Derfor kan de fastlåste kommuneskatter med tiden føre til, at kvaliteten af den velfærdsstat, der møder borgerne i landets forskellige kommuner, vil variere af grunde, som er meget svære at retfærdiggøre. Derfor er en mere varig løsning, den største udfordring budgetsamarbejdet står overfor. Man kan forestille sig forskellige løsninger. En mulighed er at genindføre skatteudskrivningsretten og bero på lokal vælgerkontrol af skatternes udvikling. En anden mulighed er at øge den mellemkommunale ud-

ligning. Så teknisk set er problemet enkelt at løse.

Men en løsning kræver, at nogen tager hand-sken op. Kun to aktører kan reelt gøre det: Økonomi- og Indenrigsministeren og KL. For ingen af parterne er der dog tale om nogen vindere. Set fra KL's skrivebord er problemet, at medlemskommunerne har forskellige interesser. Vinderkommunerne har ingen interesse i en ændring, der på den ene eller anden måde vil overføre midler til taberkommunerne. Sagen kan derfor splitte foreningen. Ligesom i udligningspørgsmål vil KL derfor nok foretrække at holde lav profil og henholde sig, at der er tale om et landspolitisk anliggende, som regeringen må tage sig af. Økonomi- og indenrigsministeren vil nok også foretrække flyverskjulet. Ændringer af udligningssystemet giver traditionelt lange køer i ministerens forkontor af borgmestre fra taberkommunerne. Og genindførelse af reel skattefrihed rejser en bekymring for en asymmetrisk reaktion, hvor trængte kommuner vil øge skatten, mens kommuner, der har ligget lunt i svinget, ikke vil sænke den. Alt i alt er det mest sandsynlige scenario derfor, at problemet får lov at vokse, mens alle parter bruger kræfterne på at træde vande. ■

i) Jeg skylder en stor tak til Peter Holdt-Olesen, Kurt Houlberg og Jørgen Lotz, som alle har givet gode kommentarer til et tidligere udkast til artiklen.

ii) Krevi (2007). Nogle er mere lige end andre. Kommunernes økonomiske grundvilkår 1990-2005. Offentliggjort på www.krevi.dk

iii) Krevi (2008). Mere lige end før. Kommunernes økonomiske grundvilkår 2007. Offentliggjort på www.krevi.dk