

# Kommuneaftalen for 2013: Kan statens og kommunernes økonomi efterhånden knyttes tættere sammen?

*Der har i aftalen om kommunernes økonomi for 2013 været mere bevægelse i kommunernes skatteudskrivning end i mange år. Kommuneskatten har i lang tid ligget fast. Ingen kommuner vil sænke den, og derfor kan ingen sætte den op. Nu er det faktisk lykkedes at få nogle kommuner til at lave skattempælsler. Nogen vil mene, at skattepolitik derfor måske er på vej tilbage som lokalpolitisk issue. Den konklusion skal man dog nok være varsom med. Skattesænkningerne sker formentlig alene i kraft af det statslige kunstige åndedræt. Det er derfor mere præcist at tale om statsdirigerede kommunale skattebevægelser.*

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

Sædvanen tro indgik regeringen og KL i forsommeren 2012 en aftale om kommunernes økonomi for 2013. Forhandlingerne foregik på en dyster makroøkonomisk baggrund: Finanskrisen har efterhånden sat de offentlige budgetter på en meget hård prøve. Af den grund er kommunernes økonomi over nogle år blevet tvunget ind i en statslig støbeform. Den består af den såkaldte sanktionslovgivning, hvorefter kommunale skatteforhøjelser og udgiftsoverskridelser straffes med beskæringer af statstilskuddene. Foreløbigt sidste punktum i det system blev sat med budgetloven, der blev færdigbehandlet i Folketinget sideløbende med forhandlingerne om kommunernes økonomi. Den endelige kommuneaftale var langt hen ad vejen forudsigelig, men indeholdt også nogle både bemærkelsesværdige og nye træk.

## **Omvendt udgangspunkt**

Aftalen indeholdt vanen tro retningslinjer for kommunernes udgifter og indtægter i det kommende år. Som sædvanlig er der taget udgangspunkt i indeværende års økonomi. Forhandlingerne drejede sig altså om, hvordan de kommunale udgifter og indtægter skal udvikle sig fra 2012 til 2013. Det lyder enkelt, men dækker over en politisk ladet diskussion om, hvad udgangspunktet ”i indeværende år” egentlig betyder.

Spørgsmålet er, hvilket udgifts- og indtægtsmæssigt niveau der skal fungere som baselinie for vurderingen af det kommende års ud-

vikling. Der er tre muligheder: Sidste års aftalte niveau, det budgetterede niveau og det faktiske niveau, dvs. regnskabet. Problemet er, at der traditionelt er ret stor forskel på disse størrelser. Det normale er, at kommunerne i deres budgetter, overskrider de aftalte rammer. De endelige regnskaber indeholder derefter traditionelt også en vis overskridelse af budgetterne. Parterne har dermed forskellige interesser i, hvad udgangspunktet for forhandlingerne skal være. Siger man fx uændrede udgifter i forhold til sidste års aftalte niveau, er der normalt reelt tale om et sparekrav. Kommunerne argumenterer derfor traditionelt for at tage udgangspunkt i de forventede regnskaber – og dermed få sanktioneret det udgiftsskred, der er sket hen over året. Lige så traditionelt argumenterer regeringen normalt for at tage udgangspunkt i det aftalte niveau for at give kommunerne tommelskrue på. Det kan lyde som en rituel diskussion, men den har stor økonomisk betydning. Hvis man fx aftaler uændrede udgifter næste år i forhold til det forventede regnskab i indeværende, får kommunerne tildelt et større bloktilskud fra staten, end hvis der er tale om uændrede udgifter i forhold til det (traditionelt lavere) aftalte udgiftsniveau.

→ SIDE 14

**» Det er altså ikke helt forkert, når KL fremhæver, at kommunerne i disse år viser samfundsøkonomisk ansvar i et historisk omfang.**



*Det er (...) værd at notere sig, at kommunernes skatteudskrivning efterhånden foregår inden for retlige rammer, der er svære at bevare overblikket over.*

De sidste par år er rollerne imidlertid byttet om. For efter de første turbulente år umiddelbart efter kommunalreformen i 2007, hvor kommunernes økonomi overskred alle rammer, har kommunerne for alvor fundet sparekniven frem. Nu er det sådan, at kommunerne ved budgetlægningen i oktober måned underopfylder de rammer, der er aftalt et par måneder forinden. Og når regnskabet foreligger, viser den faktiske aktivitet sig at ligge under den budgetterede. Det er altså ikke helt forkert, når KL fremhæver, at kommunerne i disse år viser samfundsøkonomisk ansvar i et historisk omfang. For forhandlingerne om udgangspunktet for kommuneaftalen betyder det, at rollerne er byttet om. Nu er det kommunerne, der argumenterer for, at udgangspunktet skal være det aftalte niveau. For det giver kommunerne det største råderum i det kommende år. Staten argumenterer derimod for, at det forventede – lavere – regnskab skal være udgangspunktet. Slutresultatet blev i år et kompromis. Udgiftsrammen for 2013 tager udgangspunkt i 2012-budgetterne, som ligger imellem det aftalte og det forventede endelige niveau.

#### **Nyskabelser på skattesiden**

Helt traditionelt forudsætter kommuneaftalen for 2013 uændret kommunal skatteudskrivning. Men lidt bevægelse på skattesiden er der alligevel givet mulighed for. Regeringen anerkender, at nogle kommuner – ikke mindst i lyset af den udligningsreform, der også indføres i 2013 – har behov for at justere skatten opad. Derfor er der givet mulighed for, at kommunerne inden for en ramme på 250 mio.kr. kan sætte skatten op. De kommuner, der ønsker skattestigninger, skal herefter ansøge regeringen om lov, hvorefter ministerielle embedsmænd vil vurdere, om man er værdigt trængende.

Men for at dette system ikke skal føre til stigende skatter, indføres der samtidig som en nyskabelse økonomiske tilskyndelser for kommunerne til at sætte skatterne ned. Inden for en ramme på 250 mio.kr. kan kommunerne få en præmie for at sænke skatten. Den svarer til 75 pct. af provenutabet ved skattesænkningen. Staten mildner altså tabet ved en skattesænkning. Dog kun i det første år, hvorefter præmien udfases. Det er første gang, man i regi af kommuneforhandlingerne har opereret med en sådan præmieringsordning. Det må betragtes som en anerkendelse af, at sanktionslovgivningen efterhånden har fastlåst kommunernes økonomi på en uhensigtsmæssig måde. Ingen

tør under dette regime sænke skatten af frygt for, at det bliver umuligt at sætte den op igen. Spørgsmålet var så, om præmieringsordningen var nok til at rokke ved denne logik.

## **» Ingen tør under dette regime sænke skatten af frygt for, at det bliver umuligt at sætte den op igen.**

#### **Kommunernes budgetter for 2013**

Aftalen kom i hus i juni måned. Herefter havde kommunerne frem til oktober til at lægge budgetterne inden for dens rammer. Som sædvanlig var det ikke helt nemt at gennemskue, hvad den generelle aftale præcis betød for den enkelte kommune. I denne fase spiller KL en stor rolle. Aftalen skal forklares. Budgetlægningen i alle kommuner skal overvåges, så der er klarhed over, hvad vej landsresultatet bærer. Der skal afholdes møder og gennemføres forhandlinger om, hvordan eventuelle overskridelser skal håndteres. KL har ingen instruktionsret i forhold til de enkelte kommuner, men det er foreningens opgave at sikre, at hvis aftalen ender med at blive brudt, så er det ikke pga. ukoordinerede handlinger og manglende information.

På et tidspunkt så det svært ud. Da fristen udløb for at ansøge regeringen om tilladelse til at sætte skatten op, lå der ansøgninger fra 22 kommuner, som tilsammen ønskede at øge skatterne med 612 mio.kr. Kun fem kommuner ønskede at sænke skatterne, og kun med i alt 196 mio.kr. Selvom der altså faktisk var kommuner, der planlagde at sænke skatterne, var det ikke nok til at imødegå de 22 kommuners skattestigninger. Regeringen gav kun 14 kommuner lov til at hæve skatterne og kun inden for den aftalte ramme på 250 mio.kr. Det betød, at hvis de resterende kommuner fastholdt deres planer, ville sanktionslovgivningens modregningsmekanismer træde i kraft. Der var med andre ord nok at snakke om for borgmestrene, når KL kaldte dem sammen for at drøfte budgetlægningen.

Slutresultatet blev, at aftalen blev holdt. Kun 14 kommuner endte med at sætte skatten op,

mens hele 11 kommuner endte med at sænke den. Skatteregnskabet gik dermed stort set lige op. På udgiftssiden var der tale om en lille overskridelse på anlægssiden, mens de budgetterede serviceudgifter igen lå under de aftalte rammer. Regeringen kvitterede med at erklære aftalen for overholdt.

### **Skattepolitisk nytænkning eller lovgivningsmæssigt morads?**

Resultatet på skattesiden er værd at fundere nærmere over. Der har i år været mere bevægelse i kommunernes skatteudskrivning end i mange år. Kommuneskatten har i lang tid ligget fast. Ingen kommuner vil sænke den, og derfor kan ingen sætte den op. Nu er det faktisk lykkedes at få nogle kommuner til at lave skattelempelser. Nogen vil mene, at skattepolitik derfor måske er på vej tilbage som lokalpolitisk issue. Den konklusion skal man dog nok være varsom med. Skattesænkningerne sker formentlig alene i kraft af det statslige kunstige åndedræt. Det er derfor mere præcist at tale om statsdirigerede kommunale skattebevægelser.

Det er også værd at notere sig, at kommunernes skatteudskrivning efterhånden foregår inden for retlige rammer, der er svære at bevare overblikket over. Den kommunale indkomstskattelov foreskriver lakonisk, at skatten "svares med en udskrivningsprocent, der fastsættes af kommunalbestyrelsen". Det er denne bestemmelse, der giver kommunerne beskatningsret og er hjørnesteinen i det højt besungne kommunale selvstyre. Denne lov indebærer ingen begrænsninger på kommunalbestyrelsens ret til skatteudskrivning. Men det gør anden lovgivning. Den særlige lov om nedsættelse af statstilskuddet ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning, der blev indført i 2008 og strammet i 2010, indebærer straf for stigende skat. Denne lov sættes så i et vist omfang og midlertidigt ud af kraft i 2013. Det sker ved en tekst-anmærkning på tillægsbevillingsloven for 2012, hvor der er opnået forhåndstilslutning ved et aktstykke til Folketingets Finansudvalg. Hele dette tilskyndelsessystem omkring skatteudskrivningen suppleres så endnu en lov, nemlig den inden sommerferien gennemførte ændring af den kommunale udligningslov, som etablerer præmieringsordningen for skattesænkninger.

Den samlede regulering er ikke for nybegyndere. Den er sikkert uangribelig ud fra et snævert juridisk synspunkt, men spørgsmålet er, om den er i overensstemmelse med god lovgivningsskik. Aktører uden for de snævre

kommuneforhandlingscirkler kan i hvert fald have svært ved at bevare overblikket. Det gælder ikke kun indenlands. Også udenlandske observatører kan få systemet galt i halsen. Danske kommuner figurerer fx stadig som havende fuld diskretion over deres skatteudskrivning i OECD's officielle opgørelser over regioners og kommuners skattemæssige autonomi.<sup>1</sup> Set ud fra den kommunale indkomstskattelov har OECD ret. Men set ud fra det samlede reguleringskompleks er OECD's klassifikation stærkt misvisende – og skyldes formentlig uigennemskueligheden i dette kompleks. ■

1) Se OECD's "Fiscal Decentralisation Database" på <http://www.oecd.org/ctp/fiscal/federalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm>