

Jørgen Lotz

Kommunernes finansiering

3. udgave

Kr 395.00

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

KOMMUNERNES FINANSIERING

Udvidede udgave

© 1980, 1982, 1987 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Mekansk, fotografisk eller anden gengivelse eller mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er ikke tilladt ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Bogen er trykt hos Nørhaven A/S, Viborg

Printed in Denmark 1987

ISBN 87-7318-183-8

Forord til første udgave

Dette er en bog om de fordele, der følger af et stærkt kommunalt selvstyre. Den fremlægger analyser, der viser, hvordan kommunal selvbestemmelsesret giver bedre offentlige serviceydelser og skaber en bedre balance mellem den offentlige og den private sektor.

Meget har i den forbindelse været sagt og skrevet om kommunernes politisk-administrative struktur og om deres prioritering og styring, men grundlaget for den kommunale selvbestemmelsesret er dog finansieringen, og den side af sagen har først for ganske nylig vakt interesse i Danmark.

Det er søgt med denne bog at råde bod herpå. Den handler om kommunal finansiering og udligning, og om statstilskud og egne indtægter.

Den fremhæver, at kommunal udligning er en uomgængelig forudsætning for et vel fungerende kommunalt selvstyre, og indeholder analyser af det begrebsapparat, som udligning må hvile på. Der bliver givet en beskrivelse af de gældende regler og motiverne bag dem, og der henvises også til reglerne i andre lande.

På samme måde gennemgås de kommunale skatter, og motiverne for deres udformning.

Fremstillingen opererer med tre målsætninger for udformningen af de regler, der gælder for kommunernes indtægter:

1. De skal bidrage til at realisere de velfærdsgevinster, der kan opnås ved decentralisering.
2. De skal bidrage til at skabe lige muligheder for kommunalpolitikere for at udbyde ens service med samme skat.
3. De skal bidrage til, at borgere i samme situation behandles ens (horisontal lighed).

Til beskrivelserne knyttes på grundlag af disse målsætninger analyser, som viser, hvordan de gældende regler bør ændres for at

gøre dem bedre egnede til at støtte det kommunale selvstyre.

Konklusionerne er i mange tilfælde en kritik af de gældende reglers udformning og af motiverne bag dem. Det skyldes, at der er et indbygget modsætningsforhold i lag-delingen af den offentlige sektor, som viser sig i, at politikere i den ene sektor ønsker at gennemføre udgiftskrævende reformer, som politikerne i den anden sektor skal skaffe pengene til. Tidligere fandtes utilfredsheden især blandt statspolitikere, som var kritiske overfor refusions-systemet; i de seneste år findes utilfredsheden især hos de kommunale politikere, som har måttet gennemføre skatteforhøjelser for at føre statsligt vedtagne reformer ud i livet.

Disse konflikter vil utvivlsomt føre til uovervejede reformer og indgreb, men denne bog skulle hjælpe til at afklare, hvordan systemet ideelt skulle tilrettelægges. En sådan afklaring burde være det første skridt i en reformpolitik.

Bogen blev til efter samtaler med forskningsleder Uffe Bundgaard Jørgensen om problemerne med at finde materiale til pensum for faget Kommunaløkonomi på 2-dels polit-studiet. Den søger at give en præsentation af den økonomiske teori om det kommunale selvstyre, og det har derfor ikke kunnet undgås, at den forudsætter en vis fornemmelse hos læseren for det økonomiske begrebsapparat. Der er lagt vægt på den økonomiske analyse, dels som den foreligger i udenlandsk litteratur, og dels i form af et forsøg på en sammenfattende model.

I et vist omfang bygger bogen på tidligere publicerede arbejder, som er blevet til med hjælp af nuværende og tidligere kolleger i Københavns kommunes økonomidirektorat. Kontorchef Ib Gjerding, Københavns skattedirektorat, Uffe Bundgaard Jørgensen og Torben Gaarskær, AKF, har været yderst hjælpsomme og har givet detaljerede og konstruktive kommentarer til et tidligere udkast. Lisbet Nygaard og Lilian Snitgaard har skrevet og holdt styr på manuskript og revisioner. Gert Fischer har udarbejdet bilag 1 med eksempler på, hvordan de forskellige danske tilskudsordninger faktisk beregnes. Ib Hansen har hjulpet med beregninger. De fejl og misforståelser, der har overlevet, skyldes alene mig selv.

Bogen afsluttes med en læseliste, som omfatter en række vigtige bidrag til teorien om det kommunale selvstyre og et stikordsregister. Litteratur, som i teksten er mærket *, kan findes i læselisten.

Såvel men ikke mindst skal jeg takke Kreditforeningen af Kommuner i Danmark for dens støtte til bogens fremkomst.

Forord til revideret udgave:

Denne bog har i anden udgave undergået væsentlige forandringer. Med revisionen har jeg tilstræbt at bringe lovgivning og statistik ajour med situationen i begyndelsen af december 1981. Endvidere har jeg i beskrivelsen medtaget oplysninger som, skønt detaljerede, skulle gøre bogen til en mere komplet opslagsbog; derfor er stikordsregistret også fordoblet. Endelig har jeg fået mange impulser fra forskellig side, som har fået mig til at nyvurdere visse mere principielle spørgsmål. Disse impulser har bl.a. været læsningen af »Local government finances in an unitary state« af Foster, Jackman og Pearlman, som udkom samtidig med min egen første udgave, og som søger at anvende en lignende samlende model på emneområdet.

Ole Albæk Pedersen har stillet sin store viden til rådighed, som har hjulpet mig til at udarbejde et særskilt kapitel om takstpolitik og hvile-i-sig-selv-restriktionen. Kapitlet om refusioner er helt omarbejdet. Jeg har også fået nyttige impulser fra andre fagfolk, herunder lærere, der har anvendt bogen i undervisning. Lis Lauritsen, Bent Stevnsboe Nielsen, Rolf Norstrand, Christen Sørensen og Eigil Waagstein er blot få af de mange, som jeg vil takke for deres forslag til forbedringer. Kis Thuesen har læst korrektur.

December 1981

Forord til 3. udgave.

Med 3. udgave er beskrivelsen af regelsæt og tal bragt ajour.

De seneste ændringer i lovgivningen har skabt visse problemer for dispositionen af kapitel 3, men jeg har valgt at lade beskrivelsen følge den historiske udvikling, således at udgiftsbehov behandles både som oprindelig fordelingsnøgle for bloktilskuddene og senere som grundlag for mellemkommunal udligning.

Kapitlerne om tilskud til kommunerne er slået sammen i et revideret kapitel 10, der både behandler bloktilskud og refusioner.

Der er endvidere indført et omfattende afsnit med en detaljeret redegørelse for tilskuddenes og udligningens beregning.

Forskellige afsnit er udbygget med uddrag fra finansieringsudvalgets betænkninger. Dette er afsnit, jeg som udvalgets formand har følt særligt ansvar for, og ikke mener at kunne forbedre.

Udover udvalgets sekretariat har mange andre bidraget. Eigil Waagstein har givet mange gode råd. Elisabeth Jeppesen, Bjarne Madsen og Claus Wilhjelm har hjulpet på forskellige områder. Anna Giolbas har tålmodigt og hjælpsomt skrevet, rettet og skrevet og redigeret.

Juli 1986.

Indholdsfortegnelse

I DEL UDLIGNING OG STATSTILSKUD	15
1. <i>Decentralisering, økonomisk-politisk</i>	15
a. Offentlige ydelsers geografiske rækkevidde	15
b. Decentralisering af kompetence og finansiering.	16
c. Argumenter for og imod decentralisering	20
d. Decentralisering i Danmark	22
e. Decentralisering i andre lande.	22
2. <i>Decentralisering, velfærdsøkonomisk</i>	25
a. Generelt om offentlige og private goder	25
b. Tiebout's teori	26
c. Decentraliseringsteoremet	28
d. Empiriske undersøgelser over mobilitet	32
e. Skatten som »pris« på kommunal service, skat/service forholdet.	33
f. Variationen i skat/service forholdet.	34
g. Oates om kapitalisering	38
h. Udligningens rolle	39
3. <i>De gældende danske regler for tilskud og udligning</i>	41
a. Tilskud efter objektive kriterier blev til bloktilskud	41
b. De objektive kriterier og deres vægte, historie og principper.	44
c. Reguleringen af bloktilskudspuljens størrelse, totalbalance og regulering efter priser og lønninger	45
d. Henstillinger og tilskudsreduktioner som styringsmidler 1976-1988	51
e. De objektive kriterier og deres vægte, gældende regler ...	56
f. Udligning efter udgiftsbehov.	61
g. Udligning efter beskatningsgrundlag, ligningseffektivitet og overudligningsproblemet	64

h. Hovedstadsudligningen	71
i. Særlige ordninger	73
Eksempler på beregning af udligning og tilskud A-C	77
4. <i>Modeller for kommunal udligning</i>	94
a. Danske motiver for kommunal udligning	94
b. Udligning og omfordeling, klientbestemt og struktur- bestemt udligning	96
c. Vertikal inefficiens	100
d. En forenklet model	101
e. Udligningsmodel A	101
f. Udligningsmodel B	104
g. Udligningsmodel C	104
h. Udligning med flere kommunale ydelser	105
i. Udligning for serviceforbedringer	106
5. <i>Argumenter imod udligning</i>	108
a. Udligning vs. regionalpolitik	108
b. Fører udligning til overforbrug	109
c. Udligning, det uopnåelige ideal	112
6. <i>Udgiftsbehov</i>	114
a. Behovskabende kriterier	115
b. Fra kriterier til behov	118
c. Fra behov til kommunal udgift	123
7. <i>Kommunalt udgiftsbehov, to principper</i>	125
a. Udgiftsnormprincippet og adfærdsprincippet	125
b. Udgiftsnormprincippet	125
c. Adfærdsprincippet generelt	127
d. Adfærdsprincippet og stordriftsfordele	128
e. Adfærdsprincippet og ressourceeffekter	129
8. <i>Kommunalt udgiftsbehov, anvendelse af adfærdsprincippet</i>	133
a. Kriteriemetoden og normaludgiftsmetoden	133
b. Betingelser for objektive kriterier	134
c. Kriteriemetoden, virkningen af de gældende regler	136
d. Normaludgiftsmetoden, spørgsmålet om funktionsform	136
e. Normaludgiftsmetoden, regressionsanalyse	138

f. Normaludgiftsmetoden og ressourceeffekterne	142
g. Normaludgiftsmetoden og de politiske variable	147
h. Konklusioner om kriteriemetoden vs. normaludgifts- metoden	150
9. <i>Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag</i>	152
a. Hvad skal udlignes?	152
b. Inddragelse af grundværdierne og dækningsafgift i udligningen	153
c. Indregning af grundlaget for skatter, når satsen ikke kan variere mellem kommunerne	154
d. Skattedelingsreglerne. Særlig indkomstskat og selskabsskat	155
e. Behandlingen af naturalieindkomst	157
f. Variationer i fradragshyppigheder	160
10. <i>Tilskud til kommunerne</i>	163
a. Tilskud til kommunerne, international sammenligning	163
b. Tilskud og skat/service forholdet	168
c. Refusioner, ansvar og kompetence	171
d. Refusioner, finansiering og nytte	173
e. Problem 1 ^o : Fører refusioner til overforbrug	181
f. Problem 2 ^o : Statens og kommunernes prioritering afviger	185
g. Problem 3 ^o : Kommunernes valg af foranstaltninger, neutralitetsprincippet	188
h. Empiriske resultater om kommunernes reaktioner	190
II. Del. KOMMUNERNES EGNE INDTÆGTER	193
11. <i>Kommunale skatter, definitioner og betydning</i>	194
a. Nytteprincippet vs. evneprincippet	194
b. Egentlige kommunale skatter vs. kommunale skatteandele, enhedsskat	195
c. Kommunernes skatter og deres opkrævning	198
d. Decentral skattestruktur, international sammenligning	200
e. Koordination af statslig og kommunal beskatning	202

12. Kommunale ejendomsskatter og dækningsafgifter, de danske regler	204
a. Den kommunale grundskyld, primærkommunerne	204
b. Den kommunale grundskyld, amtskommunerne	204
c. Fritagelse, differentierede satser	205
d. Dækningsafgifter	208
e. Dækningsafgifter af offentlige ejendomme	208
f. Dækningsafgifter af erhvervsjendomme	210
g. Sammenfatning og konklusion om dækningsafgifter	213
h. Ejendomsskyld	214
13. Kommunale ejendomsskatter, skattepolitiske overvejelser	
a. Ejendomsskatternes incidens	215
b. Vurderingerne af fast ejendom	223
c. Eksport af skattebyrden	224
d. Fordele ved ejendomsskatter	225
e. Problemer med ejendomsskatter	225
14. Skatter på varer og tjenesteydelser som kommunale skatter	229
a. Generelle omkostningsafgifter	229
b. Eksempler på kommunale punktafgifter, engangsafgifter ..	230
c. Periodiske kommunale afgifter	231
15. Kommunal personlig indkomstskat	234
a. Udformningen	234
b. Skattedelingen mellem kommuner	238
c. Kommunal progressiv rateskala	241
d. Skattely-problemet	244
e. Er skattens højde synlig	245
f. De administrative problemer	245
g. Valget mellem indkomstskat og grundskyld	246
16. Kommunale skatteandele - selskabsskatten, den særlige indkomstskat m.v.	249
a. Skattedeling af selskabsskatter m.v.	249
b. Motivet for skattedeling	249
c. Provenudeling	251
d. Kommunal selskabsskat, de svenske regler	251
e. Budgetteringsusikkerhed	254

f. Skatteandele - den personlige indkomstskat	255
g. Skatteandele - skat af kapitalgevinster	257
17. Kommunale takster	259
a. Motiver bag forsyningsvirksomhedernes takspolitik	259
b. Hvile-i-sig-selv-princippet som en retlig restriktion	264
c. Takster og den personlige omfordeling	267
d. Lovgivningen for elforsyning, spildevand og varme	268
e. Styring af forsyningsvirksomheder	272
f. Hvile-i-sig-selv-princippet og allokeringen	276
g. Andre kommunale takster og gebyrer	278
18. Kommunal låntagning	280
a. Behovet for kapitalbudgettering	280
b. Låneoptagelsens rolle i kapitalbudgetteringen	281
c. Kommunernes lånoptagelse	282
d. Statens motiver for at indføre lånebegrænsninger	286
Læseliste	289
Register	291