

Asmus Leth Olsen

Kommunestyre og kommunernes indbyrdes relation



Publikationen *Kommunestyre og kommunernes indbyrdes relation* kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF, Anvendt KommunalForskning
Købmagergade 22
1150 København K
Telefon: 43 33 34 00
Fax: 43 33 34 01
E-mail: akf@akf.dk

© 2010 AKF og forfatteren

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF
ISBN: 978-87-7509-958-0
i:\08 sekretariat\forlaget\adol\5073_asmus-specialeresume.docx
September 2010

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Asmus Leth Olsen

Kommunestyre og kommunernes indbyrdes relation

AKF, Anvendt KommunalForskning

2010

Forord

Det foreliggende notat er en sammenfatning af specialet "*Exit and Voice in Inter-jurisdictional Policy Mimicking: The Case of Danish Local Income Taxes*" skrevet af Asmus Leth Olsen, der har haft specialeplads i AKF. Specialet er indleveret ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. AKF udgiver sammenfatninger af specialer af dimittender med tilknytning til AKF, hvis specialet har opnået karakteren 10 eller 12.

Yderligere information om specialet kan findes på Københavns Universitets hjemmeside:
<http://polsci.ku.dk/ansatte/detaljer/?id=279298>

Asmus Leth Olsen
Juli 2010

Indhold

1	Indledning	7
2	Relationer kendt i international forskning og debat	7
3	Skattekonkurrence som case på mellemkommunale dynamikker	8
4	Brug for mere viden	9
5	Fakta om undersøgelsen.....	10

1 Indledning

Såvel den offentlige som akademiske debat om danske kommuner er oftest fanget i to spor: For det første er der en enorm interesse for kommunernes forhold til staten. Udgangspunktet er ofte, at ustyrlige kommuner udgør et problem for regering og Folketing. Debatter om prisen på ældrepleje, løbske budgetter og skattestop er gode eksempler på dette spor.

For det andet er der i debatten en interesse for den enkelte isolerede kommunale organisation. Her retter interessen sig mod, hvor effektiv, specialiseret og professionaliseret den offentlige serviceproduktion er i den enkelte kommune. Dette tankesæt var i høj grad ræsonnementet i Opgave- og strukturreformen: Kommunerne skal gøres større, så de kan blive kompetente varetagere af borgernes behov og interesser.

Specialeopgaven diskuterer og analyserer som noget nyt kommunernes relation til hinanden. I en decentraliseret offentlig sektor som den danske, er det oplagt, at kommuner på godt og ondt skeler til hinanden. Hermed bliver kommunestyre ikke kun et spørgsmål om kommunernes forhold til staten eller den enkelte kommunes interne forhold, men i lige så høj grad et spørgsmål om kommunernes indbyrdes forhold til hinanden.

2 Relationer kendt i international forskning og debat

Ideen, om at en decentral offentlig sektor også er kendetegnet ved relationer mellem de lokale enheder, er velkendt fra udlandet. Perspektivet er f.eks. udbredt i føderale demokratier som USA, Tyskland og Schweiz. Her opfattes det decentrale niveau som et demokratisk laboratorium og markedsplads med potentiale for både læring og konkurrence mellem lokale regeringer.

I en dansk – og skandinavisk sammenhæng – er spørgsmålet om de processer, der er på spil imellem kommuner, stærkt underbelyst. Meget begrænset forskning er foretaget inden for emnet, og måske af samme grund spiller ideerne en mindre rolle i den offentlige debat.

3 Skattekonkurrence som case på mellemkommunale dynamikker

Konkurrence er et oplagt eksempel på, hvordan kommunerne er tvunget til at forholde sig til hinanden. Og det er netop konkurrence på skatterne, der er specialets omdrejningspunkt for at undersøge mellemkommunale relationer.

I den sammenhæng udgør danske kommuner en interessant case med en betydelig frihed til at bestemme bl.a. uskrivningsprocenten på indkomster, som udgør den klart største skatteindtægtskilde for kommunerne. Ser vi på perioden før Opgave- og strukturreformen, som udgør analyseperioden, har der været en klar tendens til både stigende og mere ens udskrivningsprocenter på tværs af alle kommuner.

Skattekonkurrence er i den internationale litteratur undersøgt blandt lokale niveauer i så forskellige lande som Sverige, USA, Tyskland, Belgien, Canada, Holland, Italien og Spanien. Den centrale lære af disse studier er, at kommunerne efterligner nabokommunernes skattepolitik, hvilket ses som et udtryk for skattekonkurrence.

Der er flere gode grunde til, hvorfor vi kan forvente, at også danske kommuner reagerer på hinandens skattepolitikker.

En mulighed er at se kommunerne som en markedsplads, hvor der kæmpes om attraktive skatteborgere. Denne tanke er ikke helt urealistisk, idet tidligere forskning har vist, at danskernes flyttemønstre bl.a. er påvirket af det lokale skatteniveau. Kommunerne kan forventes at forholde sig proaktivt til, at borgerne altid kan "stemme med fødderne". Det er derfor oplagt, at kommunerne vil tilpasse sig nabokommunernes skattepolitik for at undgå at miste skatteborgere.

En anden mulighed er at se skatteefterligning som et ønske om genvalg for det lokale borgmesterparti. I den danske decentrale offentlige sektor, kan borgerne selvfølgelig ikke kun "stemme med fødderne", men også stemme ved valgene. Den lokale valgdeltagelse i Danmark er høj og forskningen har vist, at borgerne generelt er interesserede i lokal-politiske spørgsmål. Isoleret set kan det være svært for den enkelte borger at beslutte, om den lokale borger har gjort sig fortjent til genvalg eller ej. Men i en decentral offentlig sektor, kan udviklingen i andre kommuner bruges, som en slags benchmark for, om den lokale borgmester har klaret sig tilfredsstillende. Via lokale og regionale medier konfronteres borgerne dagligt med udviklingen i nabokommunerne. Nabokommunerne er derfor en oplagt målestok for borgerne i vurderingen af den lokale borgmester. Og international forskning peger da også på, at borgerne bruger mellemkommunale sammenligninger i deres stemmeafgivning. Af samme grund, kan borgmestre, der søger genvalg, med fordel efterligne skatterne i nabokommunerne for ikke at falde i unåde hos vælgerne på valgdagen.

Analysen bekræfter, at der foregår skatteefterligning mellem nabokommuner i Danmark i den analyserede periode 1993-2005. Samtidig giver analysen nogen støtte til, at denne efterligning kan være et udtryk for bevidst konkurrence mellem kommunerne. Endvidere antyder analysen, at denne konkurrence såvel kan tilskrives frygt for, at borgerne "stemmer med fød-

derne”, som frygt for, at borgerne straffer borgmesteren ved valgene. Dvs. fastholdelse og tiltrækning af attraktive skatteborgere samt hensynet til genvalg lader begge til at drive skatteefterligningen mellem nabokommuner.

Hermed er det vist, at skattepolitik ikke blot er et produkt af den enkelte kommunes interne forhold og budgetsamarbejdet med staten. Skattepolitik er i høj grad også et produkt af konkurrencedynamikker mellem kommunerne.

4 Brug for mere viden

Der er alt mulig god grund til at kigge nærmere på, hvordan kommunerne reagerer på hinandens politik. Skattepolitik er kun ét eksempel på, hvordan konkurrencedynamikker kan få kommunerne til at skele til hinanden.

Læring mellem kommunerne kunne være et andet oplagt eksempel på, hvordan kommunerne med fordel kan skele til hinanden. I en decentral offentlig sektor kan én eller flere kommuner eller institutioner afprøve en politik, f.eks. madpakkeordning i børnehaven, søndagsåbent på rådhuset eller én ekstra time idræt i den lokale folkeskole. Med tiden kan andre kommuner skele til disse “foregangskommuner” og kopiere deres politik, hvis den har vist sig at være succesfuld.

En anden oplagt forskningsfront er at se nærmere på, hvordan kommunernes indbyrdes relationer har ændret sig efter Opgave- og strukturreformen i 2007. Selve reformoplægget gjorde sig meget få tanker om dette, så det er uklart, hvad de større og færre enheder har betydet for mellemkommunal læring og konkurrence.

Vi skal med andre ord i højere grad til at forstå kommunestyret via kommunernes relation til hinanden. Dette blik for kommunernes indbyrdes forhold skal supplere vores vante perspektiv på kommunestyret. Kommuner er ikke kun isolerede øer i en styringskamp med staten. Kommunerne udgør også et samfund i sig selv med potentiale for indbyrdes læring og konkurrence.

5 Fakta om undersøgelsen

Asmus Leth Olsen: *Exit and Voice in Inter-jurisdictional Policy Mimicking: The Case of Danish Local Income Taxes*. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, januar 2010.

Det videre arbejde med analyserne i specialet skal munde ud i en række internationale artikler om konkurrence og læring mellem politiske enheder, herunder danske kommuner. Projektet kan følges på Asmus Leth Olsens præsentationsside ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet: <http://polsci.ku.dk/ansatte/detaljer/?id=279298>



Kommunestyre og kommunernes indbyrdes relation

Specialeopgaven diskuterer og analyserer som noget nyt kommunernes relation til hinanden. I en decentraliseret offentlig sektor som den danske, er det oplagt, at kommuner på godt og ondt skeler til hinanden. Hermed bliver kommunestyre ikke kun et spørgsmål om kommunernes forhold til staten eller den enkelte kommunes interne forhold, men i lige så høj grad et spørgsmål om kommunernes indbyrdes forhold til hinanden.

Konkurrence er et oplagt eksempel på, hvordan kommunerne er tvunget til at forholde sig til hinanden. Og det er netop konkurrence på skatterne, der er specialets omdrejningspunkt for at undersøge mellemkommunale relationer.

Analysen bekræfter, at der foregår skatteefterligning mellem nabokommuner i Danmark i den analyserede periode 1993-2005. Samtidig støtter analysen delvist, at denne efterligning kan være et udtryk for bevidst konkurrence mellem kommunerne. Endvidere antyder analysen, at denne konkurrence såvel kan tilskrives frygt for at borgerne “stemmer med fødderne”, som frygt for at borgerne straffer borgmesteren ved valgene.

Hermed er det vist, at skattepolitikker ikke blot er et produkt af den enkelte kommunes interne forhold og budgetsamarbejdet med staten. Skattepolitikker er i høj grad også et produkt af konkurrencedynamikker mellem kommunerne.