

FORORD

Den 1. januar 2017 er tiårsdagen for, at en stor kommunal strukturreform trådte i kraft. I CEPOS har vi taget det som anledning til at sætte fokus på de lange linjer: Hvad er det for et kommunesystem, som blev skabt i 2007, og hvilke egenskaber har det?

I oktober 2016 resulterede dette i publikationen: "Kommunernes skat og service – en analyse af udviklingen siden 2007". Her blev fremlagt samlede beregninger af, hvorledes det kommunale skattetryk har udviklet sig gennem tiåret, og det fremgik, at kommunerne har øget de lokale skatters andel af borgernes bruttoindkomster fra 13,5 procent i 2007 til 15,2 procent i 2014. Dette resultat har foranlediget os til at se nærmere på hvilke forhold, der ligger bag denne meget betydelige øgning af kommunernes skattetryk på borgerne. Det er denne problemstilling, som bliver undersøgt nærmere i dette arbejdsrapport.

Analyserne er udført af stud.polit. Kim Kaaring.

Januar 2017

Henrik Christoffersen

Forskningschef

ISBN: 978-87-92581-63-1

INDHOLD

1. Sammenfatning
2. Skattestop og kommunale skattesatser
3. Skattesatser og skatteprovenu i kommunerne
4. Kommunal udligning og kommunal skatteudskrivning
5. Mellemkommunal omfordeling og kommunal effektivitet
6. Referencer

Bilagstabel: Effekterne siden 2007 af skattesatsændringer og af ændringer i skattebase i de enkelte kommuner

1. SAMMENFATNING

Siden kommunalreformen i 2007 har kommunerne øget det lokale skattetryk, så borgerne er kommet til at betale en stigende andel af deres bruttoindkomster i lokale skatter. Samlet set betalte borgerne i 2007 13,5 procent af deres bruttoindkomster i skatter til kommunerne, og i 2014 betalte de 15,2 procent.

Skattestigningerne er foregået ad forskellige veje. Kommunerne har gennemgående øget deres skattesatser – udskrivningsprocenterne for kommunal indkomstskat og grundskyldspromillerne – og skattebaserne for indkomstskat og grundskyld er i reale termer vokset. For indkomstskatternes vedkommende hænger det sammen med, at renteniveauet er så lavt, at borgernes rentefradrag er reduceret, samt med, at bundfradraget ikke er justeret op, så det modsvarer de nominelle indkomststigninger. For grundskyldens vedkommende hænger det sammen med de stigende reale grundværdier.

Samlet set ville kommunernes skattetryk i forhold til borgernes bruttoindkomster i 2007 reelt have været 0,5 procent højere, såfremt der i 2007 havde været en skattebase som i 2015. Tillige ville 2007-provenuet have været 0,3 procent højere, såfremt der i 2007 havde fungeret skattesatser som i 2015.

Stigningen i skatteprovenuet fra øgede skattesatser og øget beskatningsgrundlag har medvirket til at finansiere en stigning i kommunernes reale nettodriftsudgifter fra 2007 til 2016. Der er altså ikke i perioden foregået en afbalancering gennem fastlæggelsen af størrelsen på de generelle tilskud, som har holdt de kommunale reale udgifter på et uændret niveau.

Siden gennemførelsen af kommunalreformen i 2007 har Folketinget ved flere lejligheder foretaget ændringer i udformningen af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det har haft som konsekvens, at den mellemkommunale omfordeling via den kommunale udligning er blevet skærpet. Nogle kommuner har af denne årsag, men også i kraft af ændrede udgiftsbehov, fået tilført flere midler i tilskud og udligning, mens andre kommuner har fået tilført færre midler.

Når tildelingen af tilskud og udligningsmidler ændres, stilles hver enkelt kommune over for spørgsmålet om, hvorledes der skal ske tilpasning til den ændrede indtægtssituation. Kommunen kan vælge at kompensere ved at ændre skatteudskrivningen i opad- eller nedadgående retning, eller kommunen kan vælge at tilpasse aktivitets- og udgiftsniveauet. Kommunerne har ikke haft en ensartet måde at reagere på. Der har været en vis tendens til, at kommuner har været mere tilbøjelige til at øge skattesatserne, jo mere de har fået øget deres tilførsel af tilskud og udligningsmidler. Blandt de kommuner, som har fået reduceret tilførslen af tilskud og udligningsmidler, findes derimod en række, som i stedet har reduceret trykket fra de kommunale skatter.

Det vil fordrø nærmere undersøgelser at komme fuldt til bunds i, hvad der ligger bag et sådant umiddelbart "omvendt" reaktionsmønster. Flere forhold kan nærliggende have gjort sig gældende:

Det kommunale reaktionsmønster er ensbetydende med, at der siden 2007 er sket betydelige forskydninger i de enkelte kommuners serviceniveau. Der har i løbet af tiåret udviklet sig en situation, hvor en betydelig del af de højeste serviceniveauer er at finde i landets udkantsområder, mens de laveste serviceniveauer findes blandt kommuner i hovedstadsområdet. Det er en ganske ny situation.

Når det forholder sig sådan, er det sandsynligvis værd at være opmærksom på, at mange af landets udkantskommuner oplever befolkningsmæssig stagnation samtidig med, at den tilbageblevne befolkning koncentrerer sig i kommunens mest centrale dele. En kommunal tilpasning til sådan en stagnation kan være smertelig, og tilstrømningen af flere subsidier fra landets øvrige kommuner

kan da nærliggende anvendes til at mindske behovet for kommunale tilpasninger til lokalsamfundets stagnation og koncentration.

Egentlig politiske forklaringer kan også have gjort sig gældende. Der har i de senere år udviklet sig en stadig mere markant agitation for flere penge til landets udkantområder ud fra en henvisning til, at serviceforsyningen her er utilfredsstillende. Med udviklingen af en sådan forståelse bliver det imidlertid også vanskeligere for disse kommuner at komme uden om at anvende alle midler til at få sat serviceniveauet i vejret.

I de kommuner, som bidrager mest til den kommunale udligning, er situationen en anden. Her er der tale om kommuner i hovedstadsområdet, som foruden landsudligningen er underlagt hovedstadsudligningen. Disse kommuner har i kraft af finansieringssystemets tekniske indretning haft et meget ringe incitament til at øge udskrivningsprocenten for den kommunale indkomstskat. I princippet vil det kommunaløkonomisk være at foretrække at øge grundskyldspromillen, såfremt kommunen ønsker at øge skatteprovenuet. Det er imidlertid også i disse kommuner, at grundværdierne er øget mest i de senere år, og det kan nærliggende være et utaknemmeligt politisk projekt at øge grundskyldspromillen samtidig med, at grundværdierne eksploderer. Tilbage står da nødvendigheden af at effektivisere.

Paradoksalt nok rejser den stadig skærpede udligning hermed spørgsmålet: Hvem er egentlig i det lange løb vindere, og hvem er tabere i omfordelingsspillet? De kommuner, som effektiviserer, eller de kommuner, som får hjælp til at modvirke strukturtilpasninger?

2. SKATTESTOP OG KOMMUNALE SKATTESATSER

Det danske skattestop blev indført af Anders Fogh Rasmussen med regeringsgrundlaget for VK-regeringen af november 2001, og var et centralt element i den økonomiske politik i det følgende årti. Skattestoppet indebar som udgangspunkt, at ingen skat eller afgift kunne hæves. Efter skattereformen i 2009 mistede skattestoppet en del af sin betydning, men er dog stadig delvist i kraft i form af nominalprincippet for ejerboliger, som med aftalen om skattereformen 2012 blev forlænget til foreløbig 2020.

Den nærmere definition af skattestoppet blev formuleret i et notat fra Finansministeriet. Her fastslås fem grundprincipper:

- Ingen skat eller afgift må sættes op.
- Opkræves skatten eller afgiften med en procentsats, f.eks. moms, bliver procenten ikke sat op.
- Opkræves skatten eller afgiften med et kronebeløb pr. enhed, f.eks. benzin- og dieselaftgiften, sættes kronebeløbet ikke op.
- Hvis der er tvingende grunde til at indføre eller forhøje en skat eller afgift, vil dette ske således, at merprovenuet ubeskåret anvendes til at sænke en anden skat eller afgift. Samme princip vil blive anvendt, hvis det af miljømæssige grunde er ønskeligt at indføre eller forhøje en miljøafgift. Såfremt Danmark bliver nødt til at sænke en skat eller afgift som følge af EU-beslutninger eller internationale aftaler, kan mindreprovenuet kompenseres gennem forhøjelser af andre skatter eller afgifter. Det forudsættes, at en sådan omlægning er provenuneutral.
- Der lægges et loft over det kronebeløb, som boligejeren betaler i ejendomsværdiskat. Værdistigninger på fast ejendom vil derfor ikke udløse yderligere ejendomsværdiskat.

Skattestoppet havde ikke direkte virkning for de kommunale skattekilder, som henhører under et kommunalt selvstyre. I kraft af skattestoppets politiske logik er det imidlertid langt hen ad vejen blevet overført til også at omfatte kommunernes skatteudskrivning. Det er foregået gennem de årlige økonomiforhandlinger mellem stat og kommuner, hvor der er indgået aftaler om rammer for den kommunale skatteudskrivning. Disse årligt fastsatte rammer har i vid udstrækning afspejlet det deklarerede skattestop.

Kommunerne har to altafgørende egne skattekilder; nemlig den kommunale indkomstskat og den kommunale grundskyld eller kommunale ejendomsskat. De aftalte rammer i økonomiforhandlingerne har gennem årene direkte omfattet kommunernes udskrivning af kommunal indkomstskat. Derimod har den kommunale ejendomsbeskatning ikke været direkte begrænset af aftaler. Loven om kommunal ejendomsskat indeholder dog en bestemmelse om grænser for kommunernes dispositionsfrihed ved fastlæggelsen af grundskyldspromillen, som skal udgøre mindst 16 og højst 34. Der ligger imidlertid også en indirekte yderligere begrænsning på kommunernes udskrivning af kommunal ejendomsskat derved, at der i de årlige økonomiforhandlinger mellem staten og kommunerne ikke alene aftales begrænsning af kommunernes indkomstskat med også af kommunernes udgifter. Derved gøres det mere eller mindre meningsløst for kommunerne at udskrive lokale skatter ud over, hvad kommunerne har mulighed for at anvende inden for de aftalte udgiftsrammer. Det gælder i det mindste på det lidt længere sigt.

Gennem årene er der blevet udviklet en stadig mere institutionaliseret praksis, hvor kommunerne afstemmer deres udskrivning af indkomstskat og deres budgetter indbyrdes med Kommunernes Landsforening som facilitator. Herved sikres, at de indgåede aftaler om kommunernes økonomi for det kommende år overholdes. I denne afstemning er det en grundregel, at kommuner kan forhøje udskrivningsprocenter for kommunal indkomstskat, såfremt andre kommuner sænker

skatteprocenten og derved "giver plads" inden for den indgåede aftalers rammer. I nogle år er der aftalt mindre rammer for kommunale forhøjelser af udskrivningsprocenten for indkomstskat. Sådanne rammer for satsforhøjelser skal imidlertid ses i forhold til, at der under alle omstændigheder er blevet aftalt en samlet ramme for kommunernes skatteudskrivning, således at der kan være tale om, at kommunerne selv har "betalt for" puljer til satsforhøjelser.

Der er ikke, hvad angår kommunal ejendomsbeskatning, udviklet nogen tilsvarende afstemning af de enkelte kommuners beslutninger om niveauet for grundskyldspromillen.

Samlet set har der, i det mindste siden den nuværende kommunestruktur blev skabt med kommunalreformen i 2007, fungeret mekanismer, som direkte og indirekte har udgjort en grænse for kommunernes skatteudskrivning.

På den anden side er styringen af kommunernes skatteudskrivning udformet, så der også gælder betydeligt slør:

For den kommunale indkomstskats vedkommende er sagen den, at den statslige styring umiddelbart fokuserer på kommunernes udskrivningsprocenter. Der er imidlertid flere årsager til, at udskrivningsprocenterne ikke definitivt fastlægger kommunernes provenu, således at uændrede udskrivningsprocenter også er ensbetydende med neutralitet. Der gælder også et bundfradrag, og da bundfradraget ikke er blevet justeret op i takt med de stigende nominelle indkomster, er konsekvensen, at bundfradragets tyngde er blevet udvandet med de stigende nominelle indkomster. For det andet er renteniveauet siden 2007 blevet reduceret til et særdeles lavt niveau, hvilket indebærer, at skatteværdien af rentefradrag er faldet, hvorved konsekvensen har været et øget skatteprovenu af uforandrede skatteprocenter anvendt på uændrede bruttoindkomster.

Hertil kommer, at den statslige styring på nogle tidspunkter efter 2007 har været indrettet, så der inden for fastlagte grænser kan gives kommuner adgang til at hæve skattesatsen.

Heller ikke den statslige styring af kommunernes udskrivning af kommunal ejendomsskat er definitiv. Dels har kommunerne inden for en overgrænse på 34 promille mulighed for selv at beslutte øgning af udskrivningsniveauet, dels har niveauet for grundpriser været stigende reelt, således at uændrede grundskyldspromiller mange steder i landet har indebåret øgning af kommunernes reale provenu.

3. SKATTESATSER OG SKATTEPROVENU I KOMMUNERNE

Siden kommunalreformen i 2007 har kommunerne øget provenuet af den samlede lokale beskatning fra i 2007 at udgøre 13,5 procent af bruttoindkomsterne til i 2014 at udgøre 15,2 procent af bruttoindkomsterne. Denne øgning i kommunernes beskatning af borgerne er foregået såvel ved kommunale beslutninger om forhøjelse af skattesatser, trods det erklærede skattestop, samt ved, at der har fungeret en dynamik som beskrevet i afsnit 2, hvor der ved uændrede skattesatser er fremkommet et stigende realt provenu.

I tabel 1 er belyst udviklingen siden 2007 i kommunernes skatteprovenu fra de to dominerende skatteklender; kommunal indkomstskat og kommunal grundskyld. Analysen er udformet således, at den separerer udviklingen i realt skatteprovenu i et bidrag fra ændrede skattesatser og et bidrag fra beskatningens indre dynamik.

Tabel 1: Ændring i skatteprovenuet for gennemsnitskommunen, fra 2007 til 2016, som andel af bruttoindkomst 2007

Ændring i udskrivningsgrundlaget, udskrivningspct. holdes konstant på 2007 niveau	Ændring i udskrivningspct.	Ændring i grundværdier, grundskyldpromille holdes konstant på 2007 niveau	Ændring i grundskyldpromille	I alt
0,2%	0,2%	0,3%	0,1%	0,8%

Anm: Se Bilagstabel 1.

Kilde: www.noegletal.dk & www.dst.dk

Stigningen i skatteprovenuet fra øgede skattesatser og øget beskatningsgrundlag har medvirket til at finansiere en stigning i kommunernes nettodriftsudgifter fra 2007 til 2016, jf. Christoffersen og Larsen 2016 (figur 1 side 5). Der er altså ikke i perioden foregået en afbalancering gennem fastlæggelsen af størrelsen på de generelle tilskud, som har holdt de kommunale reale udgifter på et uændret niveau.

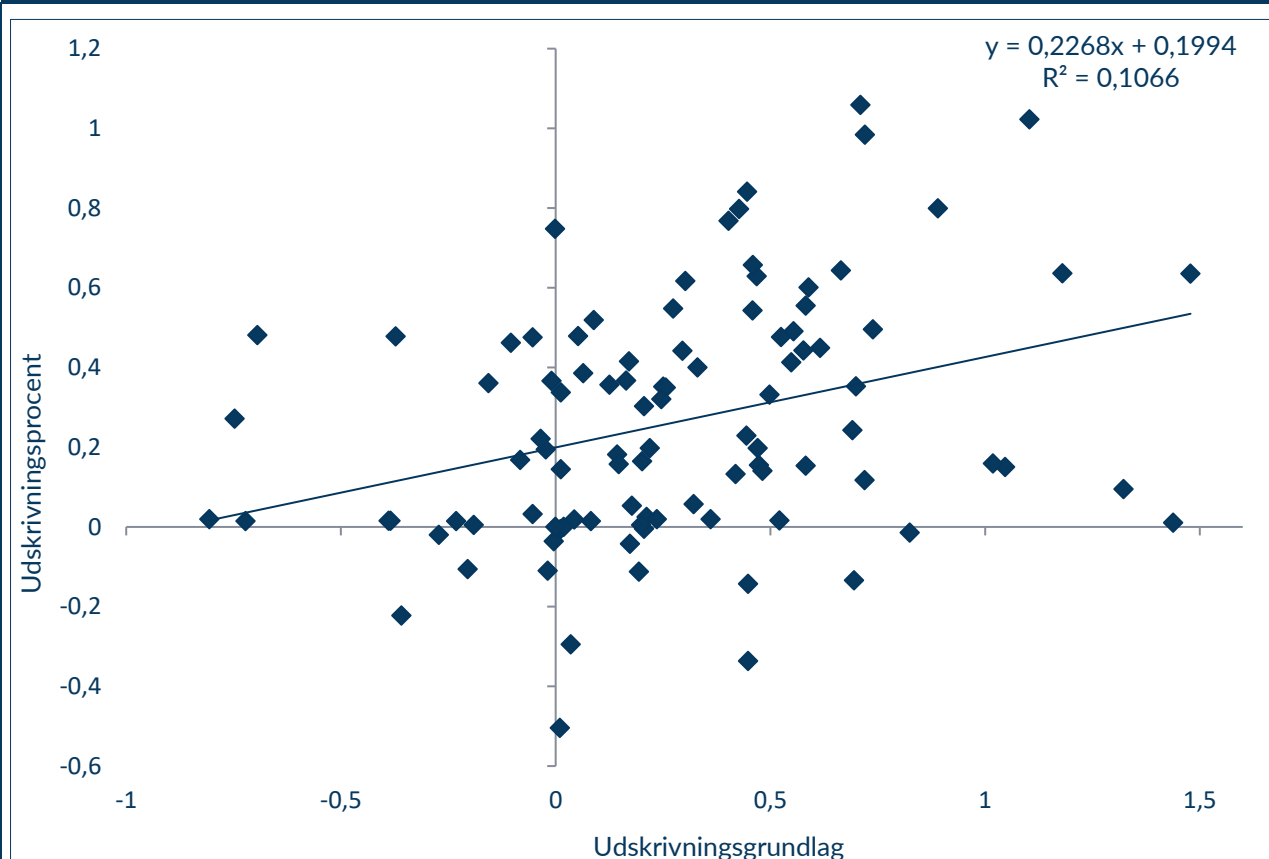
Tabellen er opstillet, så den viser, hvor meget højere kommunernes skatteindtægter ville have været i 2007 i forhold til bruttoindkomsterne, såfremt skattebasen i form af udskrivningsgrundlag og grundværdier regnet i faste priser samt skattesatserne i 2007 havde været på det niveau, som var gældende i 2015. Det fremgår, at kommunernes skatteprovenu i 2007 reelt ville have været højere, såfremt der i 2007 havde været en skattebase som i 2015, og tillige ville 2007-provenuet have været højere, såfremt der i 2007 havde fungeret skattesatser som i 2015. For den kommunale indkomstskats vedkommende ses vækst i real skattebase og i skattesatser at have bidraget lige meget til øgning af kommunernes reale provenu fra indkomstskatten. For grundskyldens vedkommende har stigende grundværdier udgjort den stærkeste kraft bag kommunernes øgede reale skatteopkrævning.

Udviklingen for hver enkelt kommune er beskrevet i bilagstabellen.

Det viser sig, at der gælder en bemærkelsesværdig sammenhæng mellem de to veje til øget realt skatteprovenu. Som det vises i figur 1, så gælder der en gennemgående tendens til, at jo stærkere udskrivningsgrundlaget for kommunal indkomstskat er øget i en kommune, jo stærkere tendens

har der været til, at kommunen også har sat udskrivningsprocenten for kommunal indkomstskat i vejret.

Figur 1: Provenu ændring relativt til bruttoindkomsterne 2007 fra ændringen i udskrivningspct. og udskrivningsgrundlag 2007-2016

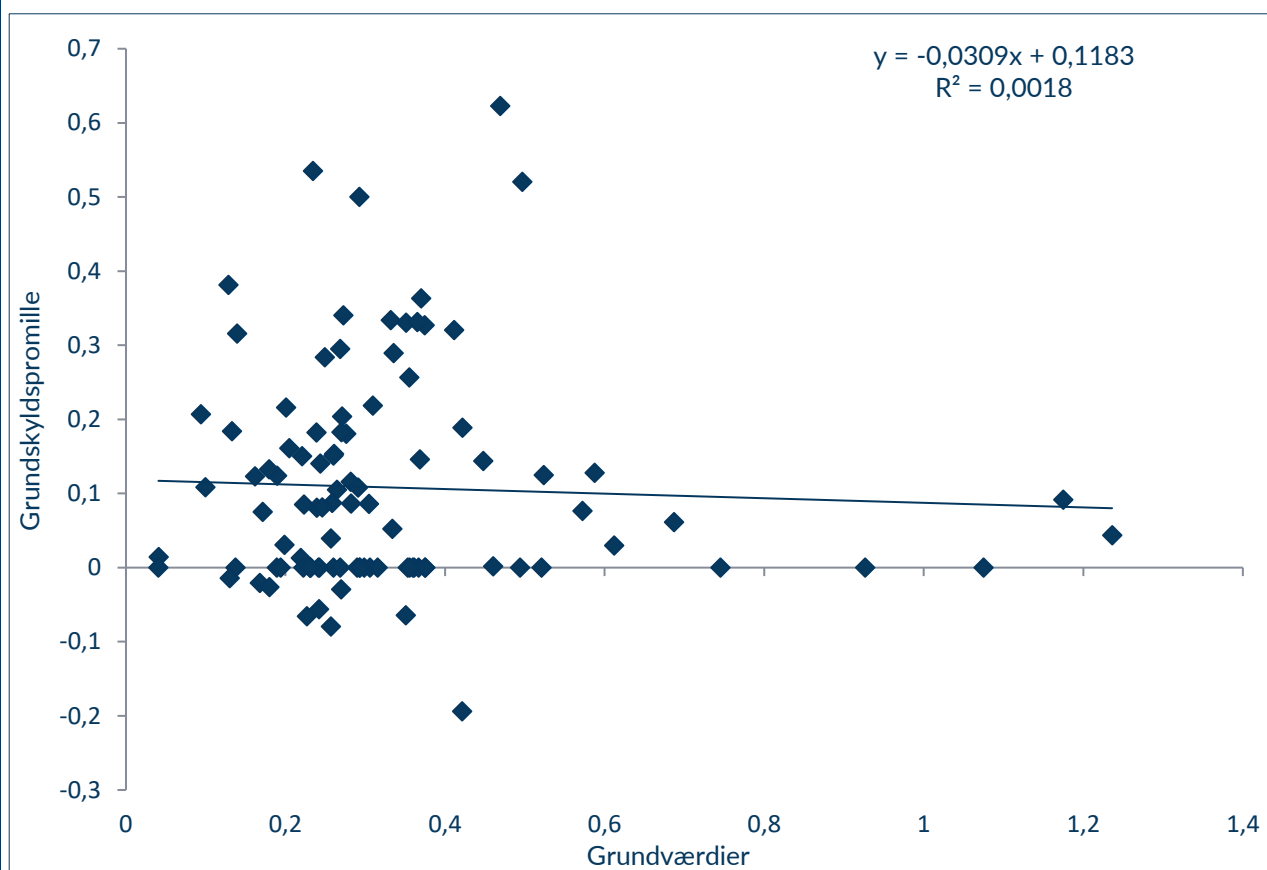


Kilde: www.statistikbanken.dk www.noegletal.dk

Den samme "omvendte" relation mellem udvikling i skattebase og skattesatser findes ikke for den kommunale grundskylds vedkommende. Det er illustreret i figur 2.

Såvel for satserne for kommunal indkomstskat som grundskyld gælder dog, at sammenhængen til udviklingen i skattebasen er kendetegnet ved betydelige forskelle kommunerne imellem. I figurerne 1 og 2 er der kommuner, som afviger klart fra den viste regressionslinje, der angiver den i statistisk henseende bedst mulige retlinede sammenhæng.

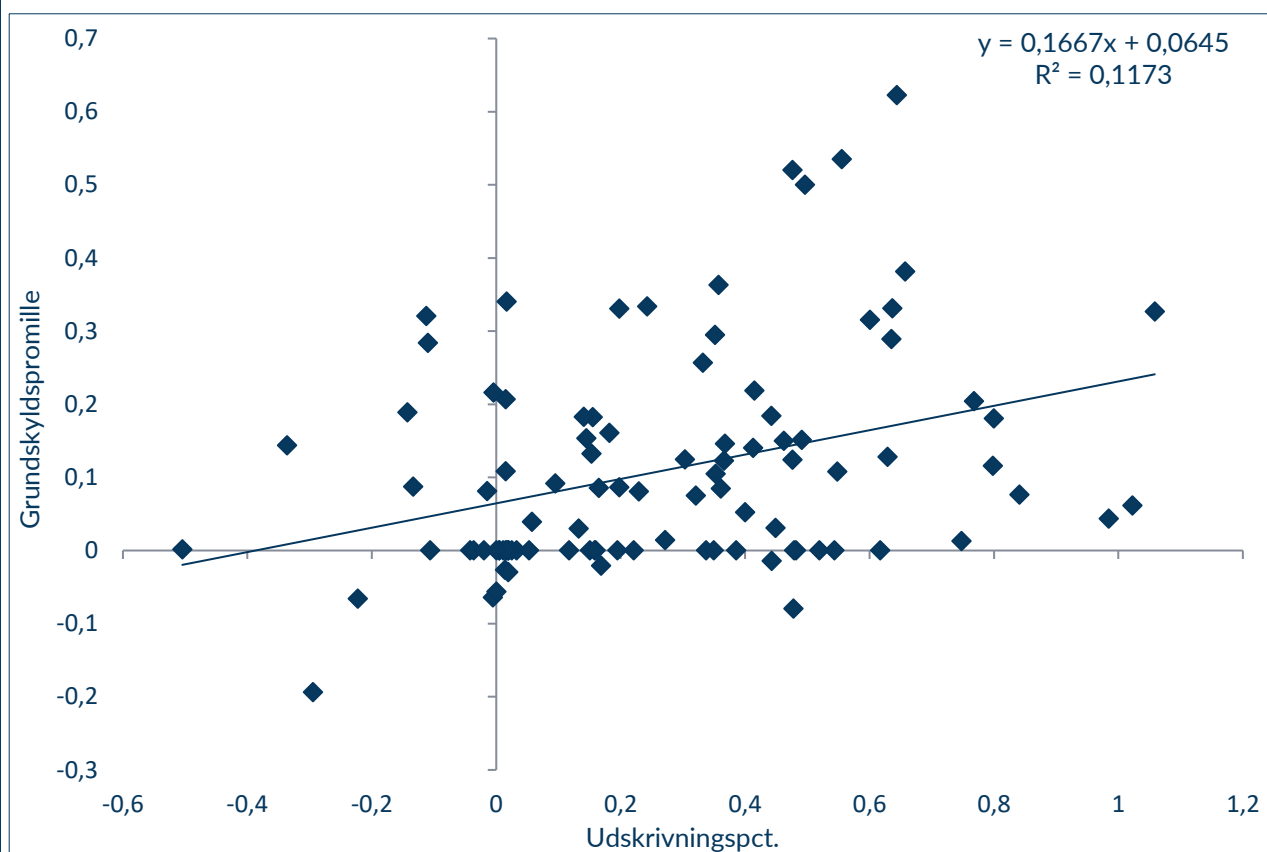
Figur 2: Provenu ændring relativt til bruttoindkomsterne 2007 fra ændringen i grundskyldspromille og grundværdier 2007-2016



Kilde: www.statistikbanken.dk www.noegletal.dk

Indkomstskat er den langt betydeligste skattekilde for kommunerne, og siden 2007 har det også været skatteprocenterne for indkomstskat, som har skaffet kommunerne det betydeligste merprovenu, når de har søgt et merprovenu gennem beslutning om satsforhøjelser. Det vises i figur 3. Når kommuner har skaffet sig et merprovenu på 100 kroner ved at forhøje skatteprocenten for indkomstskat, har de ud fra en gennemsnitsbetragtning skaffet sig et merprovenu på 16 kroner ved at forhøje grundskyldspromillen. Også her ses betydelige variationer fra det gennemgående mønster kommunerne imellem.

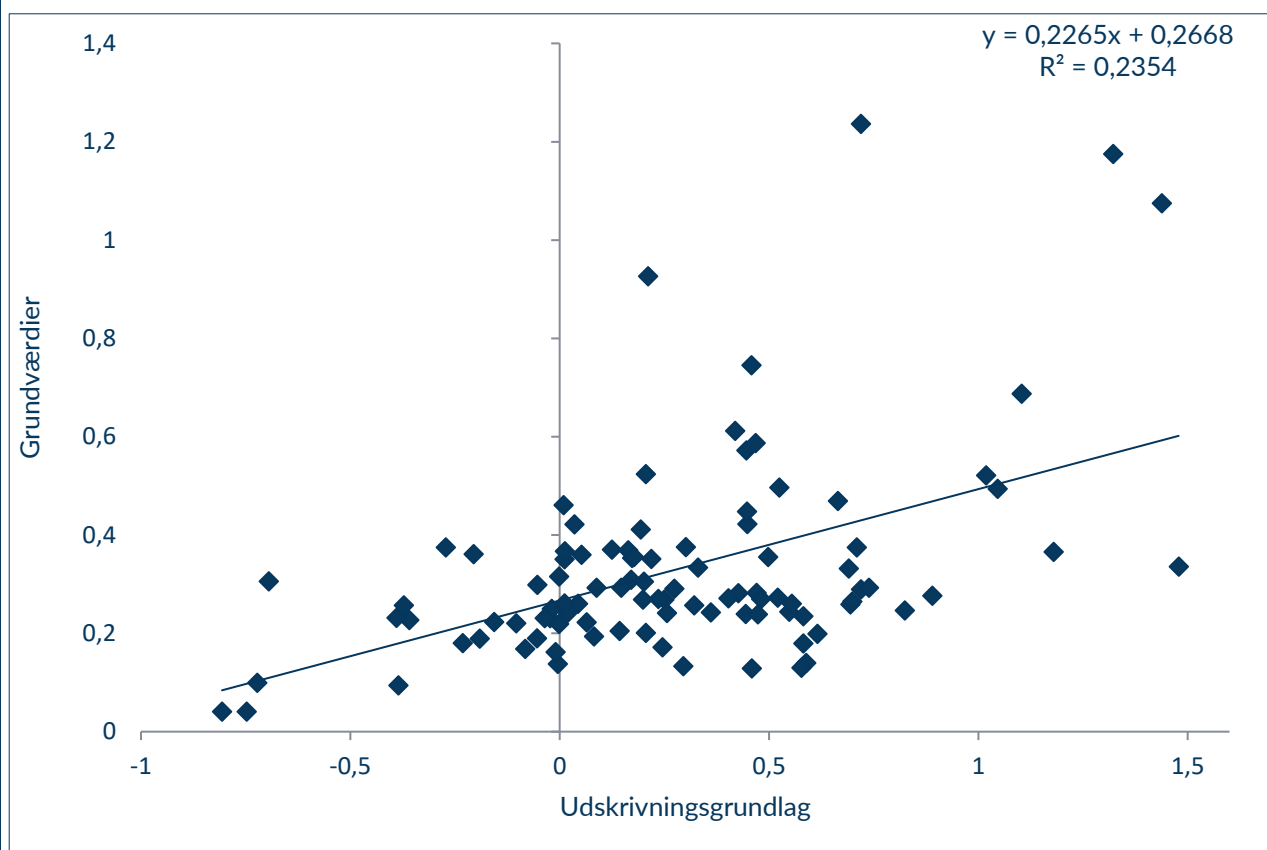
Figur 3: Provenu ændring relativt til bruttoindkomsterne 2007 fra ændringen i grundskyldspromille og udskrivningspct. 2007-2016



Kilde: www.statistikbanken.dk www.noegletal.dk

Lige som kommunale forhøjelser af skattesatser har skaffet kommunerne det største merprovenu ved hjælp af forhøjede indkomstskattesatser, så er det den kommunale indkomstskat, som har givet kommunerne den største fremgang i provenu i kraft af vækst i skattebase. Det er illustreret i figur 4. For hver gang kommuner har fået øget provenuet fra indkomstskat med 100 kroner i kraft af øget skattebase for opkrævning af indkomstskat, så har kommunerne fået øget deres skatteprovenu med 22 kroner i kraft af øget skattebase for den kommunale grundskyld. Også her findes betydelige variationer mellem kommunerne fra det gennemgående mønster.

Figur 4: Provenu ændring relativt til bruttoindkomsterne 2007 fra ændringen i grundværdier og udskrivningsgrundlag 2007-2016



Kilde: www.statistikbanken.dk www.noegletal.dk

4. KOMMUNAL UDLIGNING OG KOMMUNAL SKATTEUDSKRIVNING

Kommunernes fastlæggelse af satser for lokal skatteudskrivning har effekter på beregningen af mellemkommunal økonomisk omfordeling via den kommunale udligningsordning. Koblingen finder sted via vurderingen af grundværdier. Vurdering af grundværdier foretages af staten, og grundværdierne optræder som grundlag for kommunal beskatning i form af grundskyld. Grundværdierne har også betydning for kommuners position i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Effekten giver sig til kende ad to kanaler:

For det første påvirker grundværdierne kommunernes nettoposition i den kommunale udligning. Principielt afhænger en kommunes nettoposition i tilskuds- og udligningssystemet af kommunens udgiftsbehov og kommunens økonomiske potentiale i form af beskatningsgrundlaget. Her indgår grundværdierne som en del af det beskatningsgrundlag, der udtrykker en kommunes økonomiske potentiale. En kommunes beskatningsgrundlag er udskrivningsgrundlaget tillagt 9,7% af de afgiftspligtige grundværdier.

Konsekvensen er umiddelbart, at hvis grundværdierne i en kommune bliver vurderet op i forhold til udviklingen i de øvrige kommuner, så øges beskatningsgrundlaget relativt stærkt, og dermed øges kommunens økonomiske potentiale i forhold til udgiftsbehovet. Derved påvirkes kommunen negativt i opgørelsen af nettopositionen i den kommunale udligning. Særlig stærkt voksende grundværdier indebærer øgede formuer hos borgerne, med mindre der alene er tale om en korrektion af grundværdiens andel af den samlede ejendomsværdi og øgede nettoudgifter hos kommunen.

Selve størrelsen af statens generelle bloktilskud til kommunerne påvirkes ikke direkte af udviklingen i kommunernes udskrivningsgrundlag. Der er dog i lovgivningen mulighed for, at der kan indgå et politisk moment i fastlæggelsen af bloktilskudspuljens størrelse, idet finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg kan forhøje eller nedsætte tilskuddet, hvis hensynet til en balanceret udvikling i den kommunale økonomi taler herfor.

I kraft af reguleringen af skattestigninger er der i øvrigt et meget svagt tidsmæssigt sammenfald mellem grundværdistigninger og stigninger i grundejernes betaling af grundskyld, der højest kan stige op til et loft på 5-7% på et enkelt år.

For det andet har grundværdierne indflydelse på, hvornår bestemmelser om kommunal overudligning træder i kraft. Siden 2007 er satserne for udligning øget, så der for 2017 gælder en landsudligning på 61% af forskellen mellem udgiftsbehov og beregnede skatteindtægter ved standardskattetryk (strukturelt over/underskud), foruden en hovedstadsudligning på 27%, hvor der yderligere træder en udligning på 32% af særligt store strukturelle underskud i kraft. Med disse udligningssatser kan der opstå såkaldt overudligning. Det er tilfældet, såfremt ændringer i kommunens udskrivningsgrundlag for den kommunale indkomstbeskatning udløser modgående bevægelser i udligningen, som overstiger 93% af kommunens skatteprovenu af ændringen.

Her er det væsentligt at gøre sig begreberne klart:

- Beskatningsgrundlaget danner udgangspunkt for den kommunale udligning.
- Udskrivningsgrundlaget og udskrivningsprocenten for indkomstskat danner udgangspunkt for værnet mod overudligning.
- Overudligningsreglen kan påvirke valget af beskatningsformer for nogle kommuner i hovedstadsområdet. Der gælder nemlig:
 - Hvis en hovedstadskommune har høje grundværdier, vil en yderligere øgning af grundværdierne øge kommunens skatteindtægt. De højere grundværdier øger beskatningsgrundlaget men ikke udskrivningsgrundlaget. Kommunen kan altså

- modtage et højere provenu fra grundskyld, uden at kommunen svækker sit værn mod overudligning.
- Alt andet lige vil de højere grundværdier altså øge kommunens udgifter (til kommunal udligning). Kommunen kan finansiere disse øgede udgifter på tre måder:
 - Lade udgifterne modsvare af nye besparelser
 - Finansiere udgifterne ved provenuet fra grundskylden
 - Holde uændret grundskyldsprovenu og øge provenuet fra indkomstbeskatningen

Hvis kommunen vælger at se bort fra 1), gælder det, at en øgning af provenuet fra den kommunale indkomstbeskatning vil svække kommunen i forhold til, hvornår overudligningsværnnet træder i kraft.

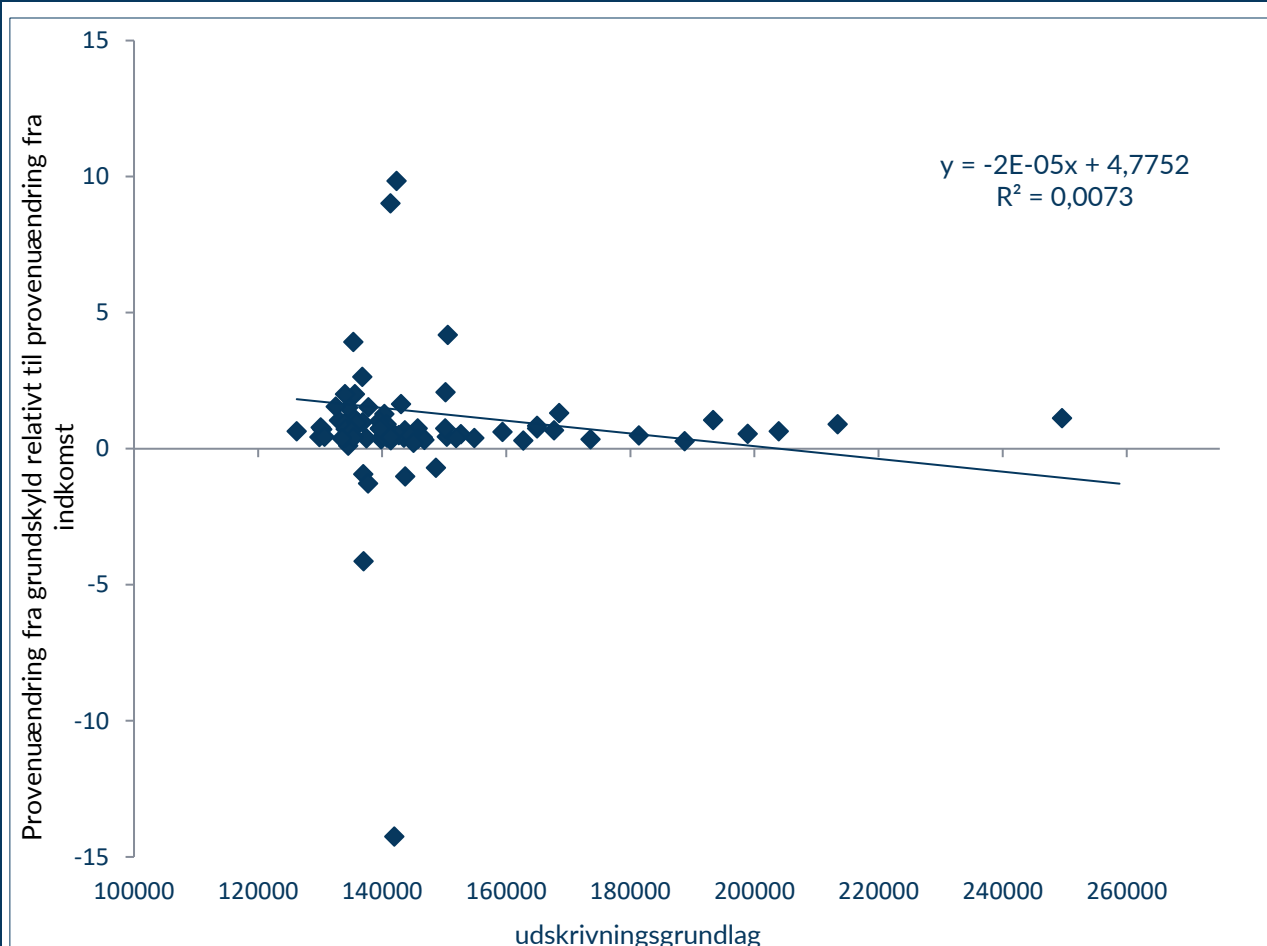
Vælger kommunen at skaffe sig et øget provenu fra grundskyldsbeskatningen, ændres provenuet fra indkomstbeskatningen ikke, og dermed svækkes kommunen ikke i forhold til værnnet mod overudligning.

Den overordnede konklusion er, at såfremt grundværdierne stiger særlig kraftigt i en kommune, så belastes kommunens økonomi i den kommunale udligningsordning, og omfordelingen mellem kommunerne bliver skærpet. Er der tale om en kommune i hovedstadsområdet med lav udskrivningsprocent for indkomstskat og med høje grundværdier, presses kommunen endvidere i retning af internt at skærpe omfordelingen mellem grundejerne og de øvrige borgere i kommunen.

Det viser sig, at disse indbyggede forvridende incitamenter i det kommunale tilskuds- og udligningssystem faktisk afspejler sig i kommunernes adfærd.

Uden for hovedstadsområdet, hvor der ikke gælder hovedstadsudligning, findes som vist i figur 5 en ganske svag tendens til, at jo større udskrivningsgrundlaget for indkomstskat er, jo større andel af kommunens samlede skatteprovenu henter kommunen fra kommunal indkomstskat og jo mindre andel fra kommunal grundskyld.

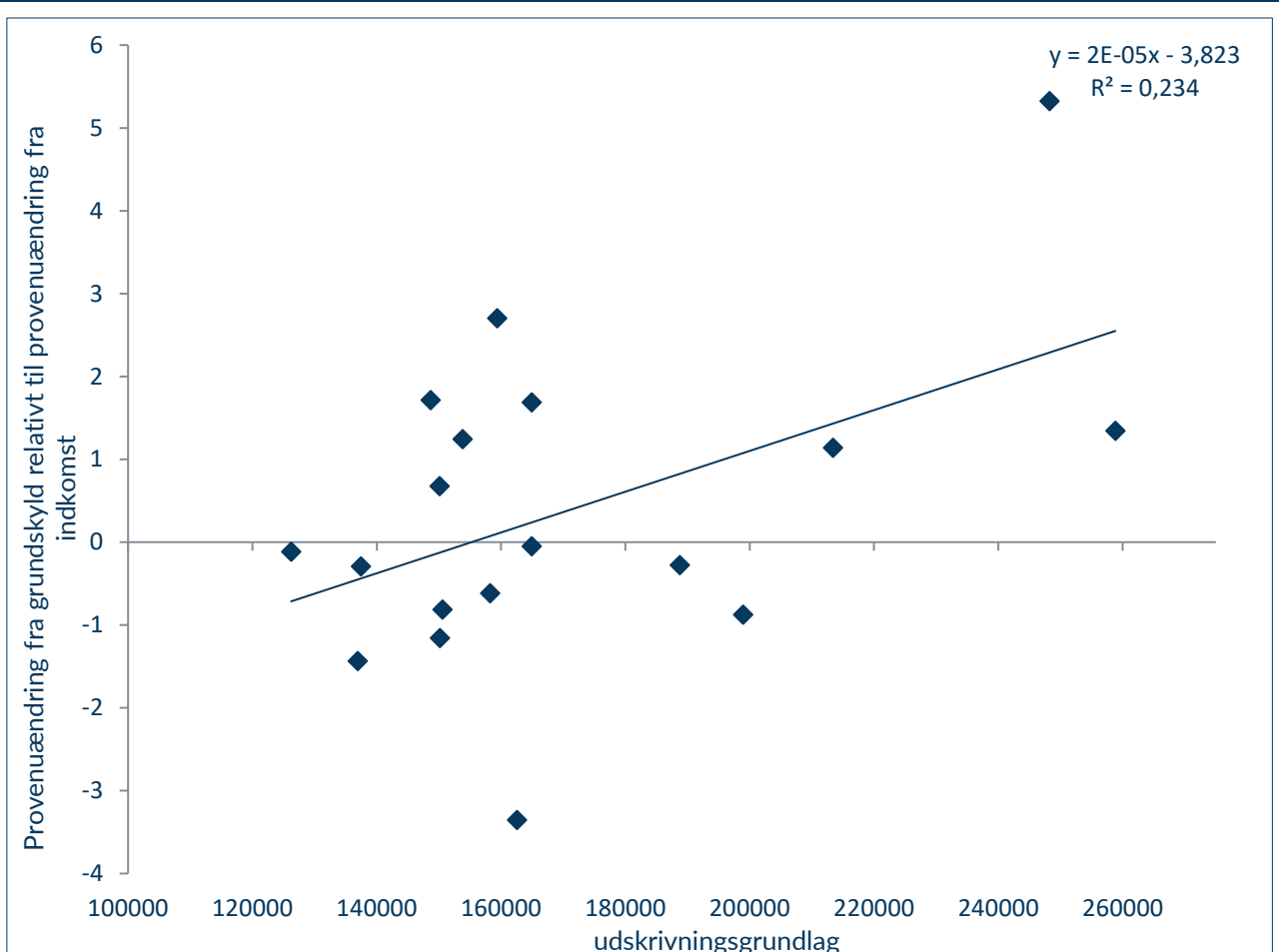
Figur 5: Sammenhæng mellem kommunerne udenfor hovedstadsområdet udskrivningsgrundlag og ændringen i provenuændring fra grundskyld relativt til provenuændring fra indkomst, fra 2010 til 2015



Kilde: www.noegletal.dk

Af figur 6 fremgår, at det forholder sig modsat for kommunerne i hovedstadsområdet, og her er den fundne sammenhæng tillige meget stærkere end den svage sammenhæng i figur 5. Jo større skattebase for indkomstskat kommunerne her besidder, jo større tendens findes til, at kommunerne vælger grundskyld som skattekilde frem for indkomstskat. Såfremt de pågældende kommuner ønsker øget skatteprovenu.

Figur 6: Sammenhæng mellem kommunerne i hovedstadsområdet udskrivningsgrundlag og ændringen i provenuændring fra grundskyld relativt til provenuændring fra indkomst, fra 2010 til 2015



Kilde: www.statistikbanken.dk www.noegletal.dk

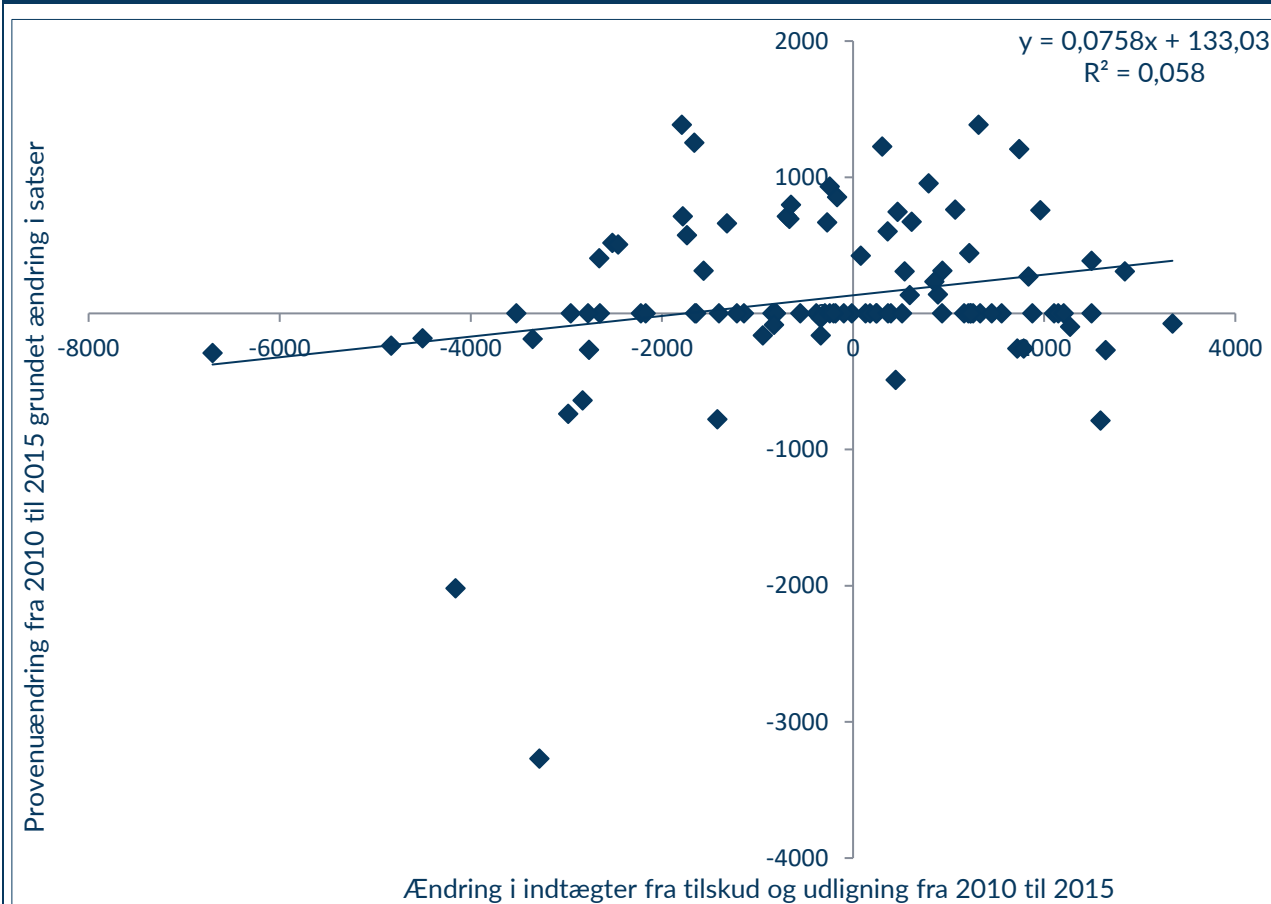
5. MELLEMMKommUNAL OMFORDELING OG KOMMUNAL EFFEKTIVITET

Siden gennemførelsen af kommunalreformen i 2007 har Folketinget ved flere lejligheder foretaget ændringer i udformningen af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det har haft som konsekvens, at den mellemkommunale omfordeling via den kommunale udligning er blevet skærpet. Nogle kommuner har af denne årsag, men også i kraft af ændrede udgiftsbehov, fået tilført flere midler i tilskud og udligning, mens andre kommuner har fået tilført færre midler.

Når tildelingen af tilskud og udligningsmidler ændres, stilles hver enkelt kommune over for spørgsmålet om, hvorledes der skal ske tilpasning til den ændrede indtægtssituation. Kommunen kan vælge at kompensere ved at ændre skatteudskrivningen i opad- eller nedadgående retning, eller den kan vælge at tilpasse aktivitets- og udgiftsniveauet. Figur 7 tegner et billede af kommunernes reaktionsmønster.

Det ses af figuren, at kommunerne ikke har en ensartet måde at reagere på. Der viser sig en vis tendens til, at kommuner har været mere tilbøjelige til at øge skattesatserne, jo mere de har fået øget deres tilførsel af tilskud og udligningsmidler. Blandt de kommuner, som har fået reduceret tilførslen af tilskud og udligningsmidler findes omvendt en række, som har reduceret trykket fra de kommunale skatter.

Figur 7: Sammenhæng mellem kommunernes ændring i indtægter fra tilskud og udligning fra 2010 til 2015 og provenuændring fra 2010 til 2015 grundet ændring i grundskyldspromille eller udskrivningsprocent

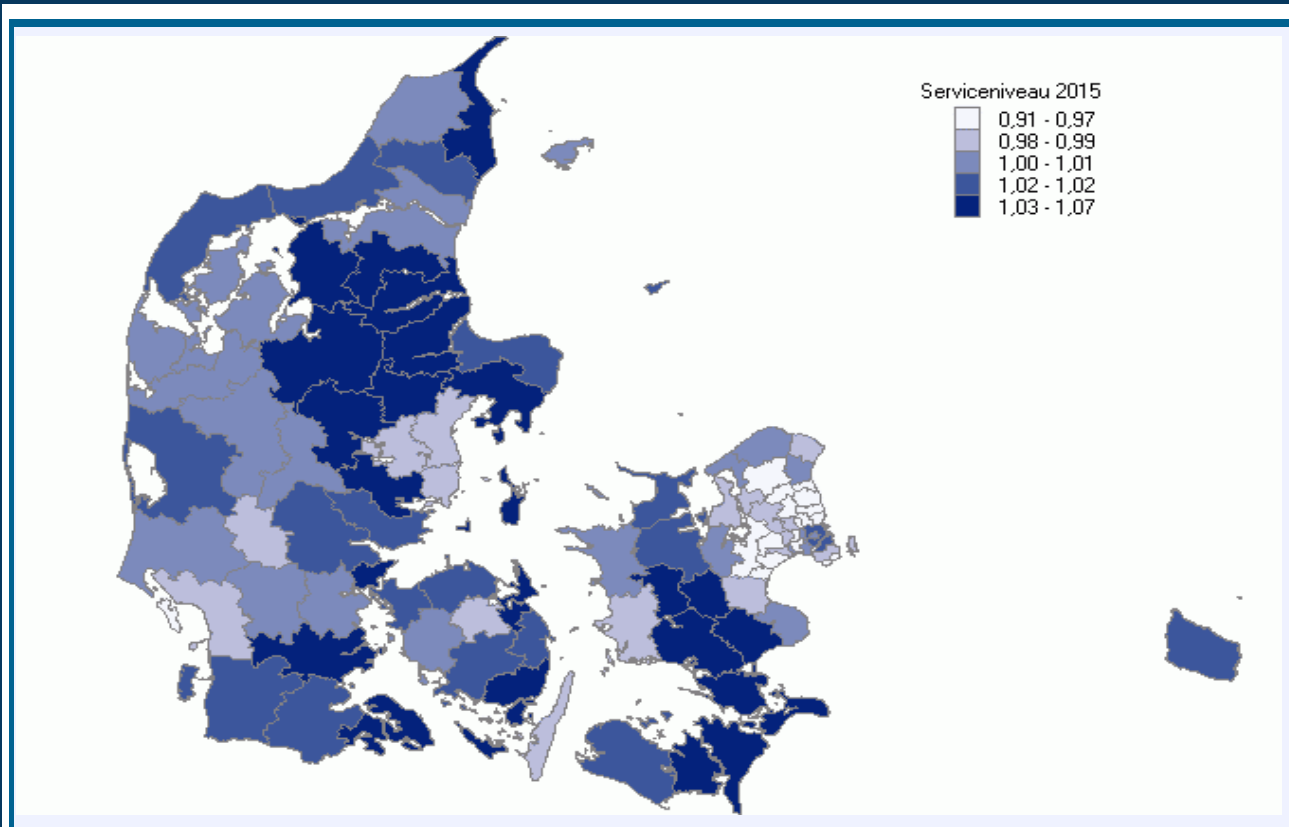


Kilde: www.noegletal.dk

Det vil forandre nærmere undersøgelser at komme fuldt til bunds i hvad, der ligger bag et sådant umiddelbart "omvendt" reaktionsmønster. Flere forhold kan nærliggende gøre sig gældende:

Det kommunale reaktionsmønster er ensbetydende med, at der siden 2007 er sket betydelige forskydninger i de enkelte kommuners serviceniveau. Der har i løbet af tiåret udviklet sig en situation, hvor en betydelig del af de højeste serviceniveauer er at finde i landets udkantsområder, mens de laveste serviceniveauer findes blandt kommuner i hovedstadsområdet. Det er en ganske ny situation. Danmarkskortet i figur 8 illustrerer forholdet.

Figur 8: Serviceniveau i de enkelte kommuner 2015.



Kilde: www.noegletal.dk

Når det forholder sig sådan, er det sandsynligvis værd at være opmærksom på, at mange af landets udkantskommuner oplever befolkningsmæssig stagnation samtidig med, at den tilbageblevne befolkning koncentrerer sig i kommunens mest centrale dele. En kommunal tilpasning til en sådan stagnation kan være smertelig, og tilstrømningen af flere subsidier fra landets øvrige kommuner kan da nærliggende anvendes til at mindske behovet for kommunale tilpasninger til lokalsamfundets stagnation og koncentration.

Egentlig politiske forklaringer kan også have gjort sig gældende. Der har i de senere år udviklet sig en stadig mere markant agitation for flere penge til landets udkantsområder ud fra en henvisning til, at serviceforsyningen her er utilfredsstillende. Med udviklingen af en sådan forståelse bliver det imidlertid også vanskeligere for disse kommuner at komme uden om at anvende alle midler til at få sat serviceniveauet i vejret.

I de kommuner, som bidrager mest til den kommunale udligning, er situationen en anden. Her er der tale om kommuner i hovedstadsområdet, som foruden landsudligningen er underlagt hovedstadsudligningen. Som det er beskrevet i afsnit 4, har disse kommuner meget ringe incitament til at øge udskrivningsprocenten for den kommunale indkomstskat. I princippet vil det kommunaløkonomisk være at foretrække at øge grundskyldspromillen, såfremt kommunen ønsker at øge skatteprovenuet. Det er imidlertid også i disse kommuner, at grundværdierne er øget mest i de senere år, og det kan nærliggende være et utaknemmeligt politisk projekt at øge grundskyldspromillen samtidig med, at grundværdierne eksploderer. Tilbage står da nødvendigheden af at effektivisere.

Paradoksalt nok rejser den stadigt skærpede udligning hermed spørgsmålet: Hvem er egentlig i det lange løb vindere, og hvem er tabere i omfordelingsspillet? De kommuner, som effektiviserer, eller de kommuner, som får hjælp til at modvirke strukturtilpasninger?

REFERENCER

Skatteministeriet (løbende år): Skattestoppets fortolkning og implementering. www.skm.dk.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2016): Kommunernes skat og service – en analyse af udviklingen siden 2007. CEPOS Arbejdspapir nr. 38.

Bilagstabel 1: Oversigt over ændring i det kommunale skatteprovenu fra udskrivnings og grundskyld, fra 2007 til 2016

Ændring i provenu fra 2007 til 2016, målt i kr. pr. indb.					Ændring i provenu fra 2007 til 2016, som andel af bruttoindkomst2007.				
	Ændring i udskrivningsgrundlaget, udskrivningspct. holdes konstant på 2007 niveau	Ændring i udskrivningspct.	Ændring i grundværdier, grundskyldpromille holdes konstant på 2007 niveau	Ændring i grundskyldpromille	Ændring i udskrivningsgrundlaget, udskrivningspct. holdes konstant på 2007 niveau	Ændring i udskrivningspct.	Ændring i grundværdier, grundskyldpromille holdes konstant på 2007 niveau	Ændring i grundskyldpromille	I alt
Albertslund Kommune	-1916	1328	844	0	-0,7	0,5	0,3	0,0	0,1
Allerød Kommune	38	-1998	1823	6	0,0	-0,5	0,5	0,0	0,0
Assens Kommune	1002	54	673	0	0,4	0,0	0,2	0,0	0,6
Ballerup Kommune	523	-127	1070	0	0,2	0,0	0,4	0,0	0,5
Billund Kommune	2055	-396	765	258	0,7	-0,1	0,3	0,1	0,9
Bornholms Kommune	2606	375	1230	0	1,0	0,2	0,5	0,0	1,7
Brøndby Kommune	-1990	41	274	299	-0,7	0,0	0,1	0,1	-0,5
Brønderslev Kommune	1594	1626	377	854	0,6	0,6	0,1	0,3	1,6
Dragør Kommune	41	-19	1278	-234	0,0	0,0	0,4	-0,1	0,3
Egedal Kommune	43	1198	1302	0	0,0	0,3	0,4	0,0	0,7
Esbjerg Kommune	2058	335	828	0	0,7	0,1	0,3	0,0	1,1
Fanø Kommune	2210	3022	3795	133	0,7	1,0	1,2	0,0	3,0
Favrskov Kommune	999	1209	1010	158	0,3	0,4	0,3	0,1	1,1
Faxe Kommune	56	0	712	-165	0,0	0,0	0,2	-0,1	0,2
Fredensborg Kommune	457	1306	1352	1327	0,1	0,4	0,4	0,4	1,2
Fredericia Kommune	258	1518	856	0	0,1	0,5	0,3	0,0	0,9
Frederiksberg Kommune	-1219	-755	769	-223	-0,4	-0,2	0,2	-0,1	-0,4
Frederikshavn Kommune	2421	2176	751	491	0,9	0,8	0,3	0,2	2,1
Frederikssund Kommune	617	-358	1310	1021	0,2	-0,1	0,4	0,3	0,8
Furesø Kommune	136	-1134	1621	-746	0,0	-0,3	0,4	-0,2	0,0
Faaborg-Midtfyn Kommune	1277	537	765	235	0,5	0,2	0,3	0,1	1,0
Gentofte Kommune	-119	1009	1195	0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,4
Gldsaxe Kommune	-14	-114	430	0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Glostrup Kommune	-1182	47	702	0	-0,4	0,0	0,2	0,0	-0,1

Greve Kommune	-1286	1649	886	-274	-0,4	0,5	0,3	-0,1	0,3
Gribskov Kommune	1462	1734	2378	0	0,5	0,5	0,7	0,0	1,7
Guldborgsund Kommune	1837	2740	969	846	0,7	1,1	0,4	0,3	2,5
Haderslev Kommune	-292	1299	620	422	-0,1	0,5	0,2	0,2	0,7
Halsnæs Kommune	1207	382	1762	86	0,4	0,1	0,6	0,0	1,2
Hedensted Kommune	-5	2232	653	39	0,0	0,7	0,2	0,0	1,0
Helsingør Kommune	679	1000	1729	411	0,2	0,3	0,5	0,1	1,2
Herlev Kommune	-1136	45	277	610	-0,4	0,0	0,1	0,2	-0,1
Herning Kommune	127	55	761	0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3
Hillerød Kommune	-927	-67	1276	0	-0,3	0,0	0,4	0,0	0,1
Hjørring Kommune	1559	1488	628	1435	0,6	0,6	0,2	0,5	1,9
Holbæk Kommune	1309	675	705	238	0,4	0,2	0,2	0,1	1,0
Holstebro Kommune	1388	454	700	535	0,5	0,2	0,2	0,2	1,0
Horsens Kommune	-155	94	863	0	-0,1	0,0	0,3	0,0	0,3
Hvidovre Kommune	-241	491	489	-61	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,2
Høje-Taastrup Kommune	-699	43	543	-80	-0,2	0,0	0,2	0,0	-0,1
Hørsholm Kommune	1106	998	1773	1670	0,2	0,2	0,4	0,3	1,1
Ikast-Brande Kommune	421	536	603	474	0,1	0,2	0,2	0,2	0,7
Ishøj Kommune	-2053	745	112	39	-0,7	0,3	0,0	0,0	-0,4
Jammerbugt Kommune	2019	1356	800	1368	0,7	0,5	0,3	0,5	2,0
Kalundborg Kommune	1279	-408	1204	539	0,4	-0,1	0,4	0,2	0,9
Kerteminde Kommune	490	1192	888	628	0,2	0,4	0,3	0,2	1,1
Kolding Kommune	-56	-329	745	849	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,4
Københavns Kommune	-580	-300	1021	0	-0,2	-0,1	0,4	0,0	0,0
Køge Kommune	638	-15	621	669	0,2	0,0	0,2	0,2	0,6
Langeland Kommune	2690	2493	1675	150	1,1	1,0	0,7	0,1	2,9
Lejre Kommune	979	1465	440	609	0,3	0,4	0,1	0,2	1,1
Lemvig Kommune	4165	1790	945	814	1,5	0,6	0,3	0,3	2,7
Lolland Kommune	2481	388	1269	0	1,0	0,2	0,5	0,0	1,7
Lyngby-Taarbæk Kommune	2037	64	1065	1329	0,5	0,0	0,3	0,3	1,2
Læsø Kommune	3343	239	2970	231	1,3	0,1	1,2	0,1	2,7
Mariagerfjord Kommune	1519	1144	674	389	0,5	0,4	0,2	0,1	1,3

Middelfart Kommune	1704	1306	383	-43	0,6	0,4	0,1	0,0	1,1
Morsø Kommune	1089	2036	718	296	0,4	0,8	0,3	0,1	1,6
Norddjurs Kommune	668	938	717	787	0,3	0,4	0,3	0,3	1,2
Nordfyns Kommune	1872	657	900	905	0,7	0,2	0,3	0,3	1,6
Nyborg Kommune	1311	383	736	498	0,5	0,1	0,3	0,2	1,1
Næstved Kommune	34	418	753	443	0,0	0,1	0,3	0,2	0,6
Odder Kommune	1551	1408	1469	1539	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0
Odense Kommune	-520	14	514	0	-0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
Odsherred Kommune	576	68	2523	0	0,2	0,0	0,9	0,0	1,2
Randers Kommune	411	442	820	0	0,1	0,2	0,3	0,0	0,6
Rebild Kommune	2404	-43	718	237	0,8	0,0	0,2	0,1	1,1
Ringkøbing-Skjern Kommune	1289	2430	1653	221	0,4	0,8	0,6	0,1	1,9
Ringsted Kommune	-162	1428	569	372	-0,1	0,5	0,2	0,1	0,7
Roskilde Kommune	-34	1226	542	412	0,0	0,4	0,2	0,1	0,6
Rudersdal Kommune	2179	-1638	2179	699	0,4	-0,3	0,4	0,1	0,7
Rødovre Kommune	153	1396	1048	0	0,1	0,5	0,4	0,0	0,9
Samsø Kommune	3651	27	2730	0	1,4	0,0	1,1	0,0	2,5
Silkeborg Kommune	512	1148	1151	456	0,2	0,4	0,4	0,1	1,0
Skanderborg Kommune	1291	2461	868	654	0,4	0,8	0,3	0,2	1,6
Skive Kommune	707	965	666	0	0,3	0,3	0,2	0,0	0,8
Slagelse Kommune	660	54	756	-83	0,2	0,0	0,3	0,0	0,5
Solrød Kommune	-577	1331	824	313	-0,2	0,4	0,2	0,1	0,5
Sorø Kommune	585	14	789	0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,5
Stevns Kommune	190	1142	659	0	0,1	0,4	0,2	0,0	0,7
Struer Kommune	762	1524	809	300	0,3	0,5	0,3	0,1	1,2
Svendborg Kommune	1902	959	720	285	0,7	0,4	0,3	0,1	1,4
Syddjurs Kommune	1417	1905	1779	388	0,5	0,6	0,6	0,1	1,8
Sønderborg Kommune	1263	1809	354	1049	0,5	0,7	0,1	0,4	1,6
Thisted Kommune	1527	1353	716	417	0,6	0,5	0,3	0,2	1,5
Tønder Kommune	803	1644	1000	0	0,3	0,6	0,4	0,0	1,3
Tårnby Kommune	-106	661	690	0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,4
Vallensbæk Kommune	-2779	66	140	0	-0,8	0,0	0,0	0,0	-0,7
Varde Kommune	1896	1838	1339	1777	0,7	0,6	0,5	0,6	2,4

Vejen Kommune	1610	424	497	367	0,6	0,2	0,2	0,1	1,0
Vejle Kommune	536	160	1074	0	0,2	0,1	0,4	0,0	0,6
Vesthimmerlands Kommune	1659	1210	535	83	0,6	0,4	0,2	0,0	1,3
Viborg Kommune	937	168	749	114	0,3	0,1	0,3	0,0	0,7
Vordingborg Kommune	1343	894	957	692	0,5	0,3	0,4	0,3	1,4
Ærø Kommune	2980	1607	923	836	1,2	0,6	0,4	0,3	2,5
Aabenraa Kommune	688	898	479	210	0,2	0,3	0,2	0,1	0,8
Aalborg Kommune	228	42	541	0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,3
Aarhus Kommune	-3	0	910	0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3
Gennemsnit	599	492	908	255	0,2	0,2	0,3	0,1	0,8
Anm: 2010 PL korrektion									
Kilde: www.noegletal.dk & www.dst.dk									