

Undervisningsnoter

93

Oktober 2004

LOKAL BESKATNING I DANMARK.
NOGLE PROBLEMSTILLINGER

Niels Jørgen Mau Pedersen

Fag: Velfærdssamfund og decentralisering

ØKONOMISK INSTITUT
KØBENHAVNS UNIVERSITET

Stu­diestræde 6

DK-1455 København K

www.econ.ku.dk

Lokal beskatning i Danmark

Nogle problemstillinger

Niels Jørgen Mau Pedersen

Forord

Denne note er udarbejdet som til brug for gennemgangen af emnet Lokale skatter i faget Velfærdssamfund og decentralisering med henblik på at give en dansk vinkel på problemstillingerne. Noten er hermed et supplement til lærebogen og artiklerne i denne del af faget.

Noten henter bl.a. inspiration fra arbejdet med lokale skatter i Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt fra et seminar om lokal beskatning i Norden afholdt af Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsråd, hvor undertegnede og min kollega konsulent Nils Majgaard Jensen deltog med et indlæg om danske lokale skatter.

Niels Jørgen Mau, september-oktober 2004.

Lokal beskatning i Danmark

1. Finansieringsbehovet for lokale skatter i Danmark

Danmark er karakteriseret ved en decentraliseret offentlig sektor, hvor det lokale niveau – kommuner og amtskommuner – spiller en meget stor rolle. På den baggrund synes det relevant at drøfte de økonomiske forhold i denne lokale sektor og herunder lokale skatter, hvilket er emnet for dette papir. Det er formålet med papiret kort at drøfte nogle af de problemstillinger, som lokale skatter i Danmark rejser.¹

Forinden man forholder sig mere analytisk til problemstillinger om lokale skatter i Danmark, jf. afsnit 3-6, kan det dog være relevant at se en smule på nogle relevante talstørrelser samt give en deskriptiv karakteristik af de lokale skatter samt den økonomiske udligning heraf, jf. afsnit 1 og 2. Det bemærkes, at udtryk som ”lokal”, ”decentral”, ”kommunal” og ”kommunal og amtslig” vil blive brugt synonymt i de følgende.

1.1. Den kommunale sektors størrelse i Danmark – udgiftssiden

Det er naturligt at tage udgangspunkt i, hvad de lokale skatter skal finansiere – nemlig de lokale udgifter.

Her er det karakteristisk, at den kommunale sektor i Danmark – bestående af kommuner og amtskommuner – udgør såvel udgiftsmæssigt som beskæftigelsesmæssigt en betydelig andel af den samlede offentlige sektor. Den samlede offentlige sektor udgør ca. 65 pct. af bruttofaktoriindkomsten.² Det kunne være en nærliggende hypotese, at det netop er sektorens decentrale karakter som på en gang forudsætter og er en forudsætning for, at den offentlige sektor i Danmark er så forholdsvis tungtvejende.

Kommuner og amter udgør således op imod 60 pct. af de samlede offentlige udgifter, jf. nedenstående tabel 1.1. Tilsvarende er beskæftigelsesandelen meget høj med næsten 80 pct., jf. tabel 1.2.

Tabel 1.1. Offentlige drifts- og kapitaludgifter fordelt på delsektorer, 2003

Sektor	Udgifter, mia.kr.	Procentvis fordeling
Kommuner og amter	452,7	59,0
Stat	258,3	33,7
Sociale kasser og fonde	56,0	7,3
I alt	767,1	100,0

Note: Eksklusive interne overførsler. Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken, august 2004.

¹ Der er i noten stort set ikke medtaget problemstillinger tilknyttet samspillet mellem udligningssystemet og skatteudskrivningen, selv om der også her kunne være en række interessante problemstillinger at drøfte. Som en introduktion hertil i dansk sammenhæng se fx Finansieringsudvalget (2004a og 2004b) og Mau Pedersen (2004a).

² Jf. Knudsen et al (2002).

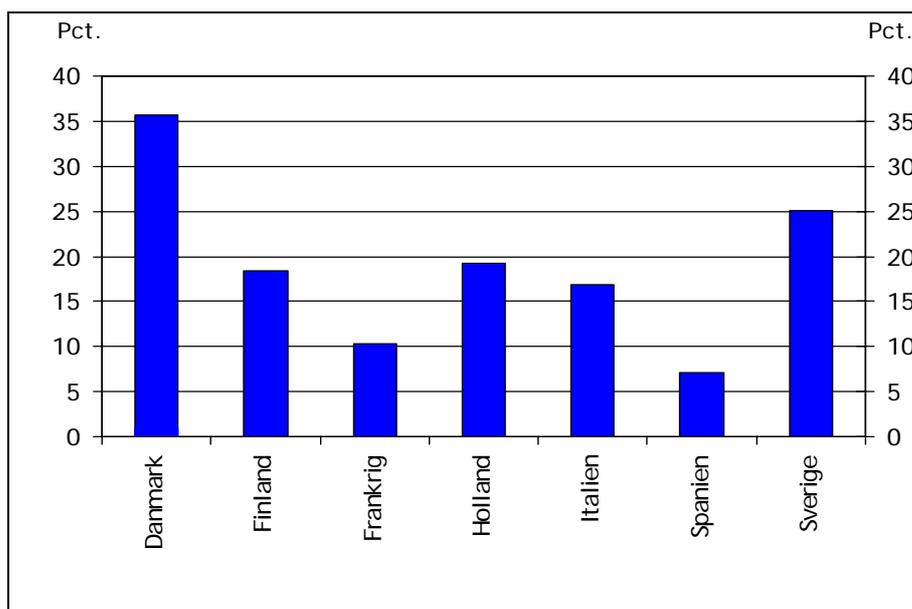
Tabel 1.2. Offentlige beskæftigede, 2003

Sektor	Antal personer, 1000	Procentvis fordeling
Kommuner og amter	658,3	78,6
Stat	176,6	21,1
Sociale kasser og fonde	2,5	0,3
I alt	837,4	100,0

Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken, august 2004.

Tallene illustrerer, at en hovedpart af aktiviteten i den danske offentlige sektor er overladt til de decentrale dele. Det kan ses i sammenhæng med, at en stor andel af de offentlige udgifter er såkaldt individuelt offentligt konsum – ca. 70 pct. – hvor borgerkontakten er afgørende.³ Danmarks stilling kan sættes i relief i en international sammenhæng, jf. figur 1.1 og figur 1.2.⁴

Figur 1.1. Udvalgte landes kommunale udgifter i pct. af BNP, 2001



Anm.: De kommunale udgifter består af følgende poster: Subsidies, payable, Property income, payable, Social benefits other than transfers in kind, Other current transfers, payable, Final consumption expenditure, Capital transfers, payable, Gross capital formation. Figuren indeholder også de kommunale udgifter, der refunderes af staten, f.eks. folkepension og børneydelser for Danmarks vedkommende. Der har ikke umiddelbart kunnet fremskaffes kommunale udgiftstal for Norge.

Kilde: OECD, National Accounts of OECD Countries, volume 2, 2003 (cd-rom).

³ Se Knudsen et al (2002), s. 55f.

⁴ Jf. Strukturkommissionens betænkning, 2004, nr. 1434, som ligeledes er kilde til figur 1.3.

1.2. Størrelsen af de kommunale skatter

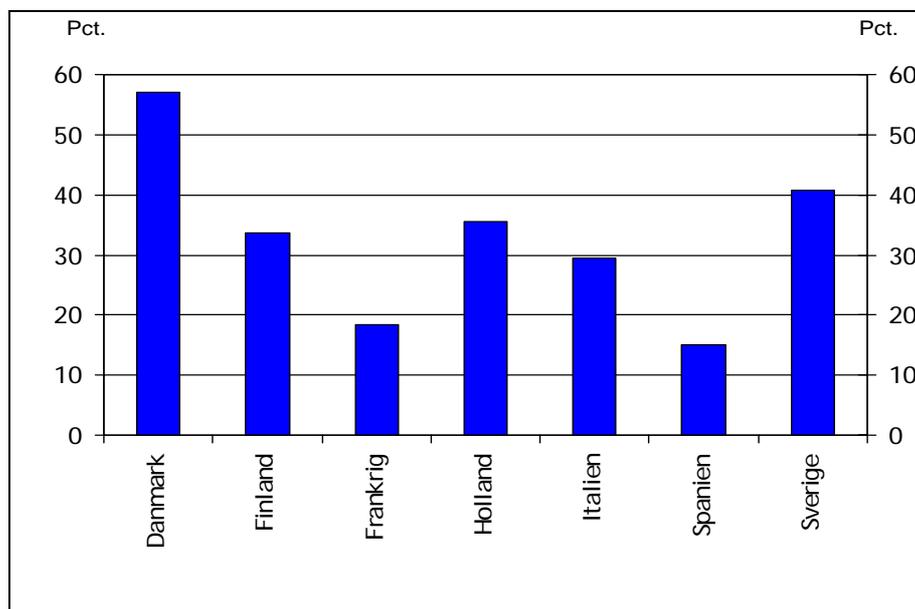
Når det handler om finansieringen kan borgertætheden selv sagt også være afgørende, jf. nærmere det følgende, men også andre hensyn gør sig gældende. I hvert fald kan det konstateres, at kommuners og amters andel af de samlede skatter er betydeligt mindre end udgiftsandelen, nemlig kun ca. 32 pct.

Tabel 1.3. Skatter og afgifter fordelt på delsektorer, 2003

Sektor	Skatter, mia.kr.	Procentvis fordeling
Kommuner og amter	238,0	34,9
Stat	420,2	61,6
Sociale kasser og fonde	23,4	0,4
I alt	681,6	100,0

Note: skatter bestående af produktions- og importskatter (241,3 mia.kr.), løbende indkomst- og formueskatter (414,1), obligatoriske bidrag til sociale ordninger (23,4) samt kapitalsskatter (2,7). Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken, august 2004.

Figur 1.2. Udvalgte landes kommunale udgifter i pct. af samlede offentlige udgifter, 2001



Anm.: Som figur 1.1.

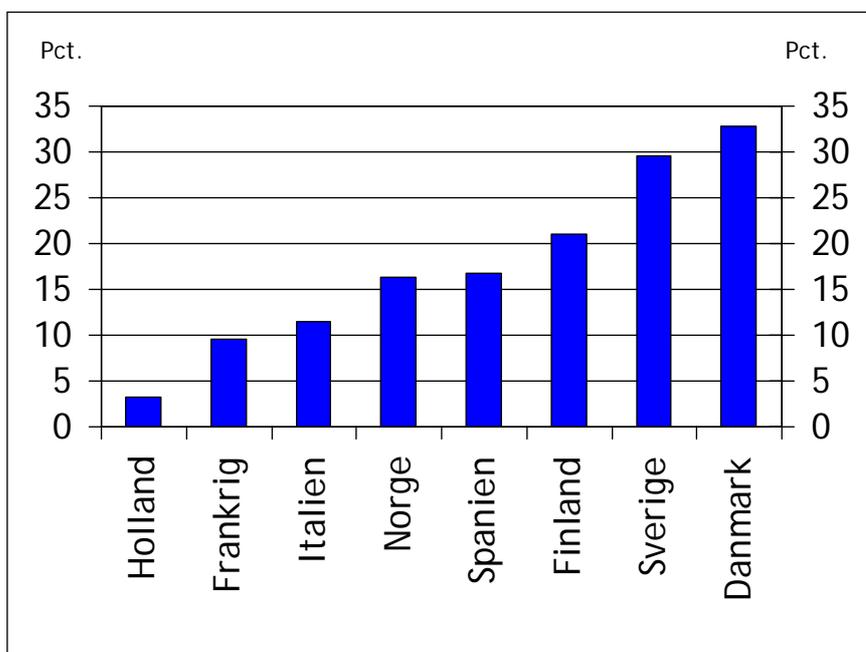
Kilde: OECD, National Accounts of OECD Countries, volume 2, 2003 (cd-rom).

Set i international sammenhæng gør Danmarks status som et land med en meget decentraliseret offentlig sektor sig dog også gældende. Det gælder såvel når der ses på de kommunale udgifters andel af BNP som de kommunale udgifters og skatters andele af de samlede offentlige udgifter og skatter, jf. ovenstående figur 1.2 og nedenstående figur 1.3. Når der derimod, jf. figur 1.4, ses

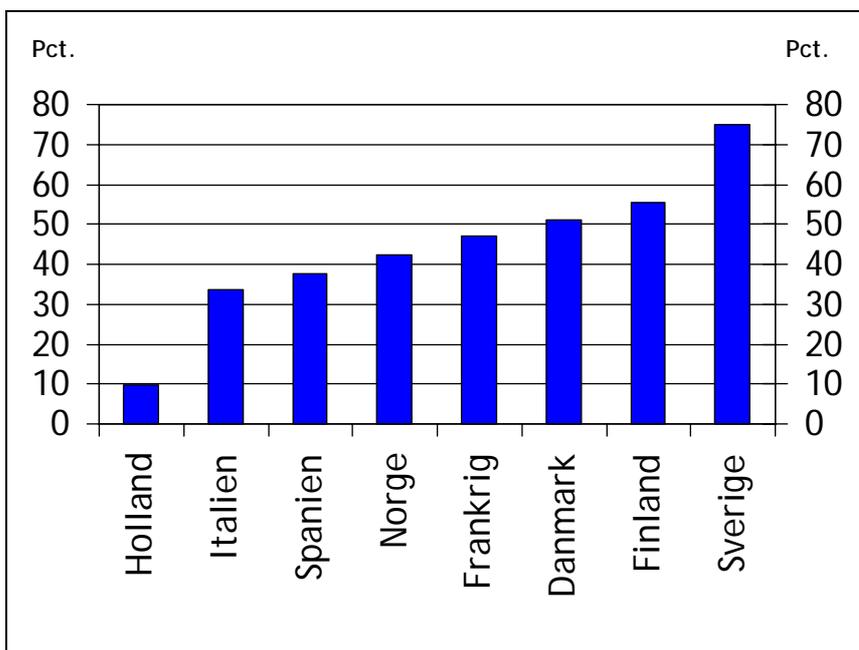
på skatternes andel af de samlede kommunale indtægter har såvel Sverige som Finland en højere andel, hvilket dog må ses i sammenhæng med, at alderspensioner (folkepension) indgår som en del af de kommunale udgifter men refunderes fuldt ud af staten. Det bemærkes, at de lande, der sammenlignes med, er enhedsstater med et decentralt niveau.

Konkluderende kan det konstateres, at Danmark er et meget decentraliseret land – men at der dog er stor forskel på decentraliseringsgraden når der ses på udgiftssiden og indtægtssiden. Det er klart, at denne forskel giver anledning til en række betalinger fra staten til henholdsvis kommuner og amter i form af bloktilskud, refusioner, øremærkede tilskud etc. Omkring disse betalinger kan rejses en mængde opgavemæssigt og styringsmæssigt interessante problemstillinger, som dog ikke nærmere skal behandles her, hvor det derimod er skattesiden der er i fokus. Den lavere skatteandel set i forhold til udgiftsandelen kan dog på den anden side være et relevant baggrundsoplysning i forhold til problemstillingerne vedrørende lokale skatter.

Figur 1.3. Den samlede decentrale skatteindtægt i forhold til den samlede offentlige skatteindtægt i udvalgte lande (2000)



Figur 1.4. Skatteindtægternes andel af de decentrale enheders samlede indtægter (1999)

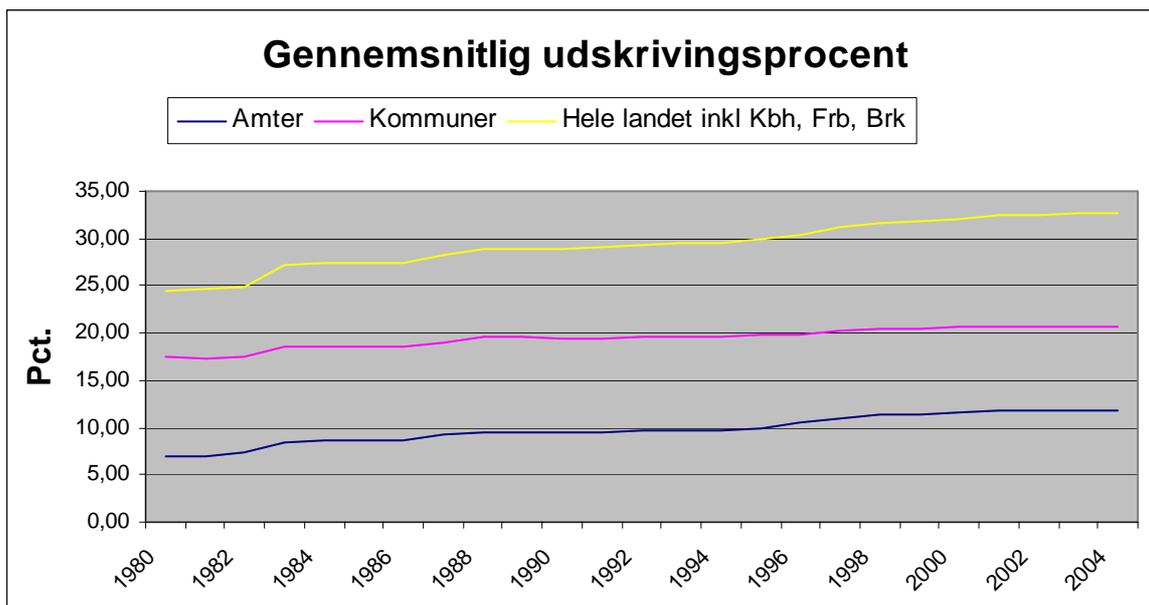


Kilde til figur 1.3 og 1.4: OECD Revenue statistics, 2002, tabel 232 og 200.

1.3. Udviklingen i den lokale beskatning

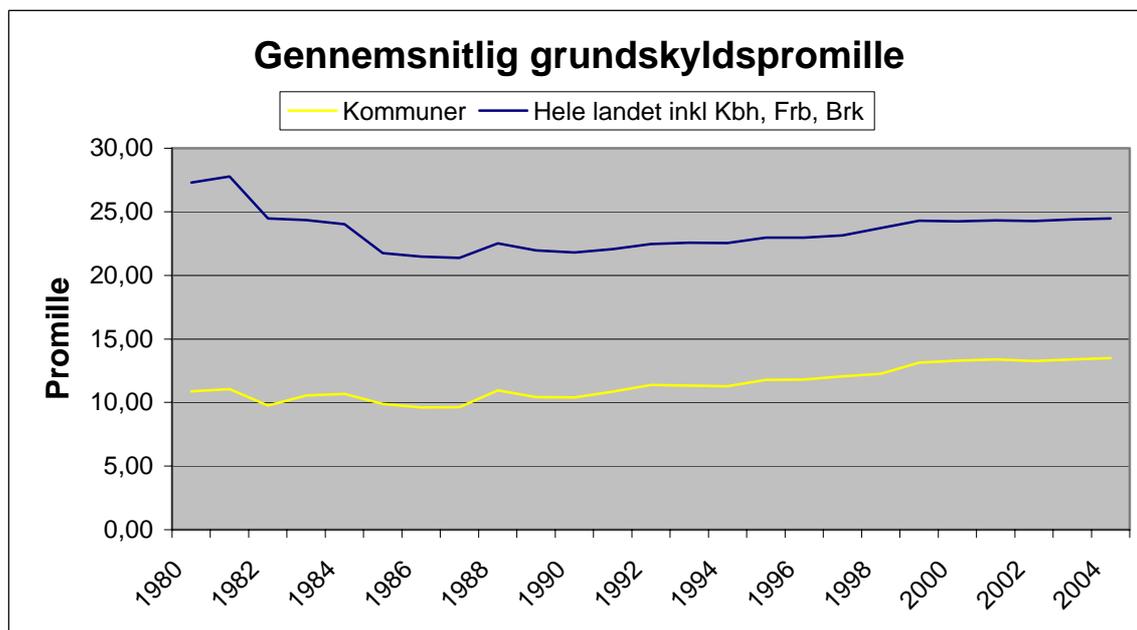
Set over de sidste godt 30 år er der sket en væsentlig stigning i den kommunale beskatning. Selvom skattegrundlaget har ændret definition gennem årene giver selve skatteprocenten en god indikation heraf, jf. figur 1.5 og 1.6. Her er desuden vist udviklingen i grundskyldspromillen. Som det fremgår af figurene har der været en jævn stigning i personskatteprocenten. Størrelsen af grundskyldspromillen er derimod faldende i starten, hvor der er sket ændringer i reglerne for såvel den kommunale som den amtskommunale grundskyld, men i resten af perioden har der været tale om en stigende tendens.

Figur 1.5. Kommunal udskrivningsprocent



Note: Hele landet er ekskl. kirkeskatteprocent og inkl. Københavns og Frederiksberg Kommuner og Bornholms Regionskommune.
 Kilde til figur 1.5 og 1.6. Indenrigsministeriet (1995) og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004).

Figur 1.6. Kommunal grundskyldspromille



2. De vigtigste lokale skatter i Danmark⁵

2.1. Kommunernes finansieringsstruktur

De lokale skatter er den vigtigste finansieringskilde for kommuner og amtskommuner i Danmark, men dog langt fra den eneste finansieringskilde, jf. tabel 2.1 nedenfor.

Tabel 2.1. Den kommunale og amtskommunale finansieringsstruktur – budget 2004

	Mia. kr.	Procent
Skatter	252,1	59
Drifts- og anlægsindtægter	83,7	20
Refusioner	36,8	9
Generelle tilskud	51,5	12
Øvrige indtægter	1,8	0
I alt	425,9	100

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet: Det kommunale budget 2004.

Skatteindtægterne udgør for kommuner og amtskommuner set under ét ca. 60 pct. af de samlede indtægter. Drifts- og anlægsindtægterne i form af brugerbetaling, salgsindtægter mv. udgør ca. 20 pct. af indtægterne, mens de resterende ca. 20 pct. kommer fra staten i form af refusioner og generelle tilskud.

2.2. Lokale skatter

I visse tilfælde kan det være vanskeligt at afgøre, om en skat skal betragtes som en lokal skat. I de tilfælde, hvor skatteprovenuet helt eller delvist tilfalder en anden myndighed end den, der opkræver skatten, anvendes i OECD statistikkerne⁶ følgende generelle retningslinier ved henregning af skatten til den modtagende myndighed:

1. When they have exercised some influence og discretion over the setting of the tax or distribution of its proceeds; or
2. when under provisions of the legislation they automatically and unconditionally receive a given percentage of the tax collected or arising in their territory; or
3. when they receive tax revenue under legislation leaving no discretion to the collecting government.

Der er dog en klar forskel på de egentlige kommunale skatter, hvor kommunen selv kan fastsætte udskrivningsprocenten (egne skatter), og de øvrige skatter, hvor amter og kommuner modtager en fast andel af det samlede opkrævede skatteprovenu (skatteandel).

De kommunale skatter fremgår af tabellen nedenfor.

⁵ Tak til Nils Majgaard Jensen for bidrag til dette afsnit og afsnit 5.

⁶ OECD, Revenue Statistics, 2003

Tabel 2.2. De kommunale og amtskommunale skatter – budget 2004

	Kategori	Mia. kr.	Procent
Indkomstskat	Egen skat	217,0	86
Ejendomsskatter			
- Grundskyld	Egen skat	14,2	6
- Ejendomsværdiskat	Skatteandel	11,0	4
- Dækningsafgift	Egen skat	3,1	1
Andel af selskabsskat	Skatteandel	4,1	2
Andel af pensionsafgifter	Skatteandel	2,4	1
Øvrige skatter		0,2	0
I alt		252,1	100

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet: Det kommunale budget 2004.

2.3. Egne skatter

Indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift – svarende til ca. 93 procent af det samlede skatteprovenu - må betegnes som egne skatter, hvor kommunerne selv fastsætter skatteprocenten. For grundskyld og dækningsafgift fastsættes skatteprocenten dog inden for nogle nærmere fastlagte grænser, jf. nedenfor.

I lov om kommunal indkomstskat og lov om amtskommunal indkomstskat er det fastsat, at kommuner og amtskommuner har en selvstændig ret til at udskrive indkomstskat. Skattegrundlaget er fastsat i loven, men skatteprocenten fastsættes af den enkelte kommunalbestyrelse henholdsvis amtsråd. Loven fastsætter ikke grænser for skatteprocenten. Med henvisning til spredning i skatteprocenterne henvises til afsnit 4. Den nuværende regerings politik om et skattestop har dog sat denne frihed til selvstændigt at fastsætte udskrivningsprocenten under pres.

Skattestoppet indebærer, at den gennemsnitlige kommunale henholdsvis amtskommunale skatteprocent ikke må stige. På det amtskommunale område er der som følge af en mindre skattestigning i 2003 ved lov indført en ordning, som neutraliserer stigninger i den gennemsnitlige skat. Ordningen indebærer, at i tilfælde af en stigning i den gennemsnitlige skat, vil de amtskommuner, der har sat skatten op, få inddraget 50 pct. af merprovenuet i to år. Omvendt vil de amtskommuner, der har sat skatten ned, blive kompenseret for 50 pct. af provenutabet i to år. Den resterende del af merprovenuet vil blive inddraget gennem en reduktion af det samlede amtskommunale bloktilskud. Efter perioden på to år vil det fulde merprovenu blive inddraget gennem en reduktion af det amtskommunale bloktilskud. Ordningen omfatter kun amtskommunerne, men regeringen har tilkendegivet, at der vil blive indført en tilsvarende ordning for kommunerne, hvis der gennemføres stigninger i den gennemsnitlige kommunale skat.

Grundskyld er en skat på grundværdien. Grundskylden pålignes som udgangspunkt alle ejendomme bortset fra offentlige ejendomme, der er fritaget for grundskyld, men til gengæld kan pålægges dækningsafgift af grundværdien, jf. nedenfor. Den enkelte kommunalbestyrelse fastsætter grundskyldspromillen inden for intervallet 6-24 promille, mens den amtskommunale grundskyldspromille i loven er fastsat til 10. Den samlede grundskyld til kommuner og amtskommuner udgør således 16-34 promille, med et gennemsnit på 24,5 promille. For produktionsjord er der indført særlige begrænsninger, således at den kommunale grundskyldspromille på

produktionsjord højst kan udgøre 12, mens den amtskommunale grundskyldspromille på produktionsjord er fastsat til 4,3.

Dækningsafgiften er en skat, der kan pålægges private erhvervsejendomme og offentlige ejendomme. Kommunerne kan pålægge private erhvervsejendomme en dækningsafgift, som betales af forskelsværdien, som er forskellen mellem ejendomsværdien og grundværdien, dvs. værdien af bygningerne. Dækningsafgiften må betragtes som en kompensation til kommunen for de udgifter, som disse ejendomme påfører kommunen f.eks. udgifter til infrastruktur mv. Dækningsafgiften kan fastsættes til 0-10 promille af forskelsværdien. I 2004 er der 78 ud af de 271 danske kommuner, der har valgt at udskrive dækningsafgift af private erhvervsejendomme. Dækningsafgiften af erhvervsejendomme udgør i 2004 ca. 2,1 mia. kr. ud af de samlede provenu af dækningsafgift på ca. 3,1 mia. kr. Den resterende ca. 1 mia. kr. udgøres af dækningsafgift af offentlige ejendomme. Både kommuner og amtskommuner kan udskrive dækningsafgift af offentlige ejendomme, og dækningsafgiften af offentlige ejendomme udskrives inden for nogle nærmere fastsatte grænser på både grundværdien og forskelsværdien.

2.4. Skatteandele

Det kommunale provenu fra ejendomsværdiskat, selskabsskat og pensionsafgifter – svarende til ca. 7 procent af det samlede skatteprovenu – udgøres af skatteandele, hvor skattegrundlag og procent er fastsat i lovgivningen, og således ikke kan påvirkes af den enkelte kommune.

Ejendomsværdiskatten er en skat på ejendomsværdien af ejerboliger. Skatten udgør 10 promille af ejendomsværdien op til progressionsgrænsen, som fra 2002 er 3.040.000 kr. For ejendomsværdier over denne grænse beregnes yderligere 30 promille. For pensionister med lave indkomster ydes der et nedslag i ejendomsværdiskatten. En tredjedel af ejendomsværdiskatten tilfalder amtskommunen, mens de resterende to tredjedele tilfalder kommunen. I modsætning til de øvrige ejendomsskatter tilfalder ejendomsværdiskatten den kommune henholdsvis amtskommune, hvor ejeren bor – uafhængigt af, hvor ejendommen ligger. Denne regel har navnlig betydning for beskatningen af sommerhuse, hvor ejeren ofte bor i en anden kommune end den, hvor sommerhuset er beliggende.

Kommunerne, men ikke amtskommunerne, modtager en andel på 13,41 pct. af den selskabsskat, som staten opkræver. Den kommunale andel af selskabsskatten for det enkelte selskab tilfalder de kommuner, hvor selskabet driver virksomhed. Når et selskab driver virksomhed i flere kommuner, fordeles den kommunale andel af selskabsskatten i princippet ud fra opgørelser over, hvor selskabets nettoindtægt er optjent. I praksis anvendes dog den såkaldte lønsumsregel, dvs. at skatten fordeles forholdsmæssigt på kommunerne i forhold til de lønninger, som selskabet har udbetalt i de pågældende kommuner.

Kommunerne, men ikke amtskommunerne, modtager en andel på en tredjedel af den pensionsafgift, som staten opkræver i forbindelse med udbetaling af kapitalpensioner mv., dvs. pensionsordninger, hvor hele opsparingen udbetales på en gang og ikke i løbende ydelser. Indbetalinger til disse pensionsordninger er fradragsberettigede i de lokale skatter og i dele af statsskatten. Til gengæld opkræves en engangsafgift i forbindelse med udbetalingen på 40 pct. – dog 60 pct. hvis ordningen udbetales i utide. Den kommunale andel heraf må betragtes som en kompensation for den reducerede skatteindtægt i indbetalingsperioden.

3. De lokale skatters rolle i den kommunale økonomi

3.1. Indledning

I en sammenligning mellem OECD-lande er det tydeligt, at de lokale skatter spiller en meget forskellig rolle. Dette må selvsagt ses i lyset af en forskellig vægtning af de hensyn og argumenter der kan være henholdsvis for og imod lokale skatter.

I dette afsnit diskuteres tre væsentlige faktorer, der kan haft betydning for de lokale skatters betydelige rolle i en dansk sammenhæng, nemlig allokeringsmæssige, styringsmæssige hensyn (Leviathan-synsvinklen) og fordelingsmæssige hensyn. Visse yderligere faktorer er berørt i de efterfølgende kapitler om bl.a. makrostyring, skatteeksport og –konkurrence.⁷

I sagens natur kan der i nogen grad blive tale om efterrationalisering, i og med at det lokale skattesystem er groet gradvist frem uden egentlig formelt motiverede beslutninger. Dette forhold skal således have in mente.

3.2. Varetagelse af allokeringsopgaven

Understregningen af, at de danske kommuner har et selvstyre, jf. grundlovens § 82, kan nærliggende ses som et udslag af, at der ønskes en mulighed for at tilpasse det offentlige udbud, som er tæt på borgerne, til borgernes præferencer.⁸

En tilpasning til borgernes forskellige ønsker forudsætter ikke blot, at kommunerne kan sammensætte – eller som det hedder på kommunalsprog prioritere – opgaverne inden for givne økonomiske rammer, om end dette også er et vigtigt aspekt af præferencetilpasningen. Det må også indebære, at kommunerne kan bestemme selve den samlede mængde af det offentlige udbud, hvilket igen er betinget af en kontrol over skatteudskrivningen.⁹

Det er klart, at staten og Folketinget ofte vil have overordnede ønsker om fx minimumsstandarder på visse områder, lige som makroøkonomiske styringsmæssige hensyn kan sætte grænser for udgifternes størrelse (jf. nærmere afsnit 6). Ligeledes kan fordelingspolitiske hensyn betyde, at der overordnet set ønskes samme adgang til (mindste)udbud af kommunale ydelser på visse områder, fx på sundhedsområdet.¹⁰ På den anden side er det lige så klart, at kommunerne inden for lovens grænser i vidt omfang kan bestemme kvalitetsparametre så som:

- klassekvotienter i skoler
- personalenormeringer i institutioner og administration
- tilgængeligheden af ydelser i kraft af tætheden af institutioner og – om end efterhånden i mindre omfang – via ventelister
- kvaliteten af de faste anlæg og infrastruktur.

Noget andet er så, om kommunerne rent faktisk udnytter disse muligheder. På den ene side ved vi fra markedet for private ydelser, at efterspørgslen fra forskellige indtægtsgrupper er varieren-

⁷ Jf. også diskussionen i OECD (2004a) og OECD (2004b). Desuden Pedersen (1995).

⁸ Ifølge Musgraves klassiske klassifikation vil der her tales om allokeringsopgaven, jf. Musgrave et al (1984, kap.24).

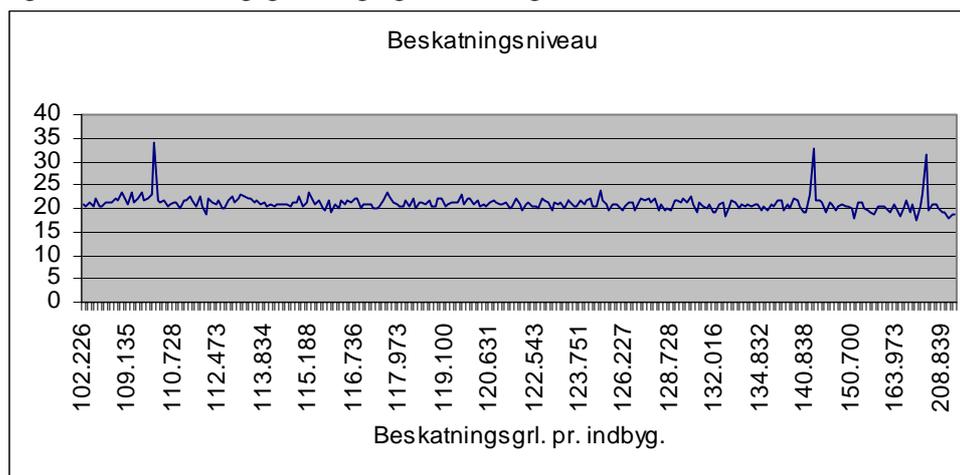
⁹ Klassikerne i den økonomiske litteratur på dette område, Tiebout (1956) og Oates (1972, kap.4) beskriver denne præferencetilpasning.

¹⁰ Dette synes ikke mindst at have spillet en rolle i regeringens udspil til en strukturreform, jf. Regeringen (2004, s.5): ”Sundhedsvæsnets sikres lige vilkår i hele landet og finansieres primært af staten, som opkræver et ensartet sundhedsbidrag. Amtsskatten afskaffes.”

de, bl.a. positivt med indkomsten. På den anden side er de ydelser, som kommunerne tilbyder, traditionelt betragtet som hvad der kunne kaldes nødvendighedsydelser, som kun reagerer trægt eller lige frem negativt med højere indkomster. De kommunale ydelser på ikke mindst dapsnings- og ældreområdet kan dog også anskues som nødvendighedsgoder i den forstand, at de er nødvendige betingelser for en høj erhvervsdeltagelse i befolkningen - ikke mindst blandt kvinderne - og hermed for en høj indkomst.

I figur 3.1 og 3.2. er vist sammenhængen mellem indkomst og serviceniveau / beskatningsniveau.¹¹

Figur 3.1. Beskatningsgrundlag og beskatningsniveau.

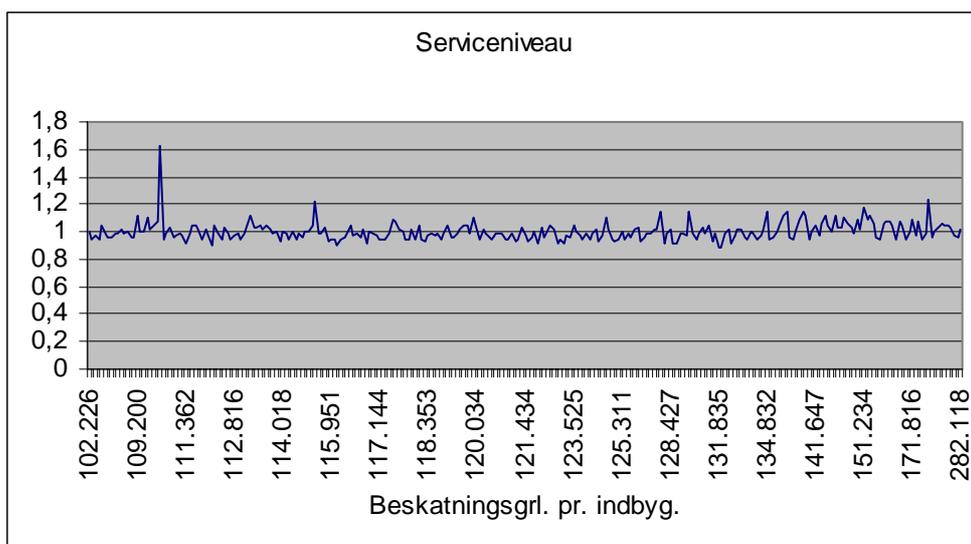


Note: Beskatningsniveau er et sammenvejet udtryk for det kommunale skattetryk set i forhold til udskrivningsgrundlaget bestående af dels personlig kommunal indkomstskat, dels ejendomsskat.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Nøgletal 2004

¹¹ Jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2003).

Figur 3.2. Beskatningsgrundlag og serviceniveau.



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Nøgletal 2004

Der er en svag tendens til, at beskatningsniveauet er faldende jo højere beskatningsgrundlag pr. indbygger. Samtidig er der en tendens til lidt højere serviceniveau i kommunerne med høje indkomster, om end der er individuelle variationer.¹² Dette billede har selvsagt en sammenhæng med udligningen af beskatningsgrundlag, som ikke er 100 pct. men væsentligt lavere. Men det rejser selvfølgelig spørgsmålet, om en enhedsskat de facto ville indsnævre den kommunale autonomi væsentligt. Hvis kommunerne så at sige "af sig selv" lægger sig på omtrent samme beskatningsniveau, bortset fra de forskelle som skyldes at der ikke udlignes 100 pct., synes argumentet om autonomi i skatteudskrivningen af hensyn til løsningen af allokeringsopgaven mindre afgørende. En enhedsskat ville dog udjævne de individuelle variationer.

Muligvis kan dette aspekt også anføres i forbindelse med den danske debat om amtskommunernes skatteudskrivningsret, hvor den amtskommunale mulighed for at fastsætte størrelsen af en særlig amtskommunal udskrivningsprocent nu ser ud til at blive afskaffet.¹³ Det bør dog nævnes, at der også inden for de enkelte indkomstintervaller er betydelige variationer i skatteprocenten, og at denne variation synes forholdsvis stabil over årene, med en forskel på 7-11 skatteprocentpoints mellem højeste og laveste udskrivningsprocent for kommuner og amtskommuner tilsammen.¹⁴

Set i en Tiebout-tankegang er skattemæssig autonomi af hensyn til at løse allokeringsopgaven især interessant i områder med betydelig mobilitet, idet borgerne her rent faktisk har en mulighed for at flytte til den kommune, der bedst modsvarer ønskerne. Omvendt kan udbredelsen af såkaldte "frit-valg-modeller" mellem kommunale ydelser på tværs af kommunegrænser dog føre til en udjævning af serviceniveauerne inden for disse områder.¹⁵ Det mest oplagte geografiske område med stor mobilitet i Danmark er Hovedstadsområdet¹⁶, hvor ca. 1/3 af landets befolk-

¹² Sammenhængen mellem størrelsen af udskrivningsgrundlag, skatteprocent og serviceniveau er diskuteret primært ud fra en styringssynsvinkel i Lotz (2001).

¹³ Jf. Strukturkommissionen (2004, kap. 14).

¹⁴ Jf. opgørelser fra Skatteministeriet, se hjemmesideadressen www.skat.dk/tal_statistik/kommuneskat-ter/1084.html

¹⁵ Vedr. frit valg-politik i Danmark se fx Greve (2004).

¹⁶ Hovedstadsområdet består af 50 kommuner, og inkluderer amterne Frederiksborg, Københavns og Roskilde amter samt de to hovedstadskommuner Frederiksberg og København.

ning er koncentreret på et ret lille areal på kun knap 3.000 km². Der findes som tidligere nævnt 50 kommuner i området. Her viser det sig, at der imellem disse kommuner er ganske store forskelle i beskatningsniveau, selv om der dog også her i væsentligt omfang kan henvises til underliggende forskelle i økonomiske vilkår, fx mellem det såkaldte ”Whisky-bælte” nord for København set i forhold til det der kaldes ”Vestegnskommunerne”.¹⁷ Men også kommuner, som fysisk grænser op til hinanden eller ligger i kort afstand, kan have betydelige variationer i skatteprocenten uanset skattegrundlagene er ret ensartede – eller varierer med og ikke modsat skatteprocenten, jf. tabel 4.¹⁸

Tabel 3.1. Eksempler på variation i skatteprocent og beskatningsgrundlag pr. indbygger, 2004.

Kommune	Skattegrundlag pr. indb.	Beskatningsniveau i pct.
1 a) Dragør	189.246	21,1
1 b) Tårnby	150.771	19,4
Procentvis forskel	-20,3 pct.	-8,1 pct.
2 a) Brøndby	133.590	19,5
2 b) Rødovre	140.995	21,6
Procentvis forskel	+5,5 pct.	+10,8 pct.
3 a) Farum	181.827	23,0
3 b) Allerød	183.130	20,8
Procentvis forskel	+0,7 pct.	-9,6 pct.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (diverse årgange).

Alt i alt kan det vurderes, at autonomien i den kommunale skatteudskrivning fortsat er en væsentlig faktor bag løsningen af allokeringsopgaven, men at udviklingen kan fjerne dette argument for skattemæssig autonomi hvis forskellene i skatteprocenter forsvinder – eller alene kan begrundes i forskelle i økonomiske vilkår.

3.3. Skatterne som ansvarligtgørende element – Leviathan-synsvinklen

Argumentet

I kølvandet på den bekendte ”tax revolt” omkring ”proposition 13” vedrørende folkeafstemningen om ejendomsskatterne størrelse i Californien i 1978 blev der i den økonomiske faglitteratur særlig opmærksomhed om borgerens mulighed for at udøve en direkte kontrol med de offentlige udgifter. – En kontrol som kunne være nødvendig hvis ikke indbyggede udgiftsdrivende mekanismer (en ”Leviathan”) i den offentlige sektor langsomt men sikkert skulle beslaglægge en stadig større del af skattegrundlaget.¹⁹ Hypotesen er, at regeringer (lokale eller centrale), uanset de er valgt via et repræsentativt demokrati, vil have en adfærd som budgetmaksimerende ”Leviathans”, medmindre der er en ”constitutional constraint”, fx i form af skatteudskrivning som vælgerne skal tage stilling til.

Diskussionen om kontrol af den offentlige sektor i denne henseende har vel aldrig nået den intensitet i Danmark som den omtalte litteratur var et udtryk for, men der er dog næppe tvivl om, at der på såvel politisk som administrativt niveau i staten har været opmærksomhed om, at skatteudskrivningsmulighed i kombination med decentraliseret opgaveløsning indebærer en mulig-

¹⁷ Se evt. Ekspertudvalget (1998).

¹⁸ Skattegrundlaget beskriver dog selvsagt ikke det eneste økonomiske vilkår for kommunerne, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriet (diverse årgange), lige som styringsmæssige forhold kan spille en betydelig rolle for det aktuelle års skatteprocent, jf. herunder især med henvisning til Farum Kommune.

¹⁹ Jf. Brennan & Buchanan (1980).

hed for at ansvarliggøre de politiske udgiftsbeslutninger. Dette gælder ikke mindst i kraft af, at der for den væsentligste lokale skattekilde – den personlige indkomstskat – er valgt destinationsprincippet, hvor skatten henføres til bopælen. Bopælen er samtidig den lokalitet hvorfra de kommunale ydelser typisk aftages, og hvor den lokale vælger kan udøve sin stemmeret. Også den anden betydelige skattekilde – grundskatten – har i sagens natur et lokalt tilhørsforhold, uanset at den opkræves efter et kildeprincip.

Tilliden til, at kombinationen af udgiftsbeslutninger som finansieres af skatter og hvor beslutningen tages sammen i et lokalt råd fører til ansvarlig, velfærdsoptimal adfærd er i danske kommunalpolitik formuleret i slagordene ”ansvar og kompetence bør følges ad”. Disse slagord har mere eller mindre været overskriften bag en meget lang opgave- og finansieringsreformer gennemført over de seneste 30 år. Typisk har der været tale om, at staten har udlagt opgaver til kommunerne og/eller ændret finansieringen fra refusioner til generelle tilskud. I begge tilfælde har det ført til, at de lokale udgiftsmæssige dispositioner i stadig højere grad har givet sig udslag i den lokale skat.

Hvor det i 1970’erne og 1980’erne primært var det kommunale forbrugsområde – de kommunale institutioner – som på denne måde blev lokalt økonomisk ansvarliggjorte, har det i 1990’erne og frem især været vedrørende indkomstoverførslerne, at der er gennemført en større grad af lokal egenfinansiering. Ofte har sænkninger i refusionsprocenter kunnet ses i sammenhæng med ønsket om større lokale udgiftsansvarlighed, idet denne dog samtidig er blevet kædet sammen med større lokale kompetence.

Som nyere eksempler på sådanne reformer kan nævnes inddragelse af kommunerne opgavemæssigt og økonomisk i løsningen af integrationsopgaven i forhold til udlændinge samt den gradvise reduktion af refusionsprocenten for førtidspension og sygedagpenge. For førtidspensionens vedkommende er refusionsprocenten således nu 35 pct. for nytilkendelser mod tidligere 100 pct., og for sygedagpenge er den statslige refusion helt afskaffet når der er tale om sygeforløb på mere end 52 uger²⁰. Gennemførelsen af den såkaldte grundtakstmodel, som indebærer, at kommunerne på handicapområdet inden for et grundtakstbeløb selv skal dække udgifterne fuldt ud mod tidligere kun 50 pct. af udgifterne er ligeledes et eksempel.²¹

Den velfærdsmæssige gevinst ved etablere lokal sammenhæng mellem ansvar og kompetence kan beskrives som følgende:

- der kan opnås allokeringmæssig efficiens når det via skatten er synligt for beslutningstagerne – og herunder i sidste ende vælgerne – hvad prisen er for offentlige ydelser og når der – jf. decentraliseringen – kan drages sammenligninger. Dette aspekt er allerede berørt i foregående afsnit
- der kan opnås produktionsmæssig efficiens når det via skatten er synligt, hvad produktionsomkostningerne er, og når der kan sammenlignes på tværs af kommunerne.

Filosofien er således, at der gives vælgerne/skatteyderne bedre mulighed for information og indsigt i den offentlige sektor når der finder en lokal skatteudskrivning sted. Herved kan der udøves et pres i retning af at vælge den bedste og billigste løsning. Dette kan eventuelt ske direkte via stemmesedlen (”voice”), men hvis borgeren ikke er tilfreds med den lokale efficiens kan vedkommende også reagere ved at fraflytte kommunen (”exit”). Eller mindre drastisk: attraktiviteten af kommunen bliver mindre og færre ønsker at flytte til kommunen. I begge tilfælde er konsekvensen at skattegrundlaget mindskes: Enten forsvinder det simpelthen i kraft af at skatteborgeren ikke vil befinde sig i kommunen – og dermed heller ikke hans/hendes indkomst

²⁰ En diskussion heraf findes hos Christiansen (2000).

²¹ Vedrørende tidligere reformer se fx Indenrigsministeriet (1992).

og skattegrundlag. Eller ejendomsværdierne mindskes hvilket udøver et nedadgående pres på mulighederne for at opkræves ejendomsskatter.²²

Alternative kontrolmuligheder

I det ovenstående har antagelsen været, at lokale beslutningstagere – de lokale politikere og deres embedsmænd – ikke nødvendigvis vil beslutte og udføre opgaverne på den velfærdsmæssigt mest optimale måde medmindre de ”kigges over skulderen” af andre. Derfor kan det være en fordel at lade borgeren have en mere direkte kontrol end alene via stemmesedlen.

Som alternativ til at lade skatteborgeren så at sige tage kontrol direkte kan dog også overvejes andre styringsmidler. Set fra et statsligt synspunkt kan det således være nærliggende at benytte økonomiske eller reguleringsmæssige tiltag over for kommunerne, især på områder hvor regeringen/Folketinget mener at have en særlig viden om samfundets behov eller mere tværgående hensyn end de hensyn, som kommuner af begrænset størrelse kan forventes at tage. Anvendelsen af puljer, som er beslægtede med de i øvrigt i vidt omfang afviklede refusioner, kan fx tages i anvendelse her.

Indarbejdelse af ”hensigtsmæssige incitament” direkte i forhold til den enkelte politiker eller embedsmand kan også være en mulighed, eksempelvis brug af kontraktstyring, nye aflønningsformer osv.

Skatteudskrivningen er således langt fra den eneste mulighed for ansvarliggørelse, og anvendelsen af skatteinstrumentet må også ses i lyset af de forbehold, der eventuelt kan være i forhold til dets anvendelse, jf. det følgende.

Forbehold i forhold til argumentet

Spørgsmålet om, hvorvidt lokale skatter rent faktisk virker ansvarligtgørende på de lokale politikere vil dog afhænge af flere forhold:

- hvor bevidste borgerne rent faktisk er om størrelsen af den lokale skat – hvilket atter må ses i sammenhæng af synligheden af den lokale skat?
- er de lokale politikere vidende om borgernes ønsker om de lokale skatters størrelse?
- følger politikerne rent faktisk borgernes ønsker – forudsat de kender dem?

Vedrørende synligheden må såvel den personlige indkomstskat som ejendomsskatten betragtes som forholdsvis synlige skatter, jf. i øvrigt afsnit 5 nedenfor. Den personlige indkomstskat skal således opgøres via en selvangivelse, og ejendomsskatten skal betales direkte til kommunen af ejendommens ejer.

Visse forbehold over for skatternes synlighed må dog også tages.

For det første kan flere skatteudskrivende led, som for den personlige indkomstskats vedkommende udgøres af tre led, eventuelt hæmme gennemskueligheden. Dette er i Danmark især diskuteret i relation til den personlige indkomstskat og amternes skatteudskrivningsmulighed, jf. også afsnit 4.4 nedenfor.²³

For det andet kan sammenligneligheden mellem kommunerne eller amterne være vanskelig at gennemføre for vælgerne – måske særligt på teknisk komplicerede områder, hvor der kun er et

²² Jf. også Rattsø (2001).

²³ Jf. Strukturkommissionen (2004, kap. 14, afsnit 14.6).

lille antal enheder at sammenligne mellem, eller hvor de enheder der skal sammenlignes er meget forskellige eller har meget forskellige økonomiske vilkår.

For det tredje er der for ejendomsskattens vedkommende mulighed for forskellige former for overvæltning af skatten, således at der ikke nødvendigvis bliver sammenhæng mellem den befolkningsgruppe, som skattebyrden endeligt påvirker og de personer, det nyder godt af udgifternes afholdelse. Dels kan skatten overvælttes i huslejen, hvor ejendommen ikke bebos af ejeren. Dels kan der i et vist omfang ske skatteeksport, jf. følgende afsnit 4.2.

Vedrørende lokalpolitikernes mulighed for viden om vælgernes ønsker til skatteudskrivningen kan flere forhold spille ind. En teori kunne være, at det er vanskeligere for politikere i store enheder at få tilstrækkelig viden om deres vælgere præferencer, herunder om skatten, end i mindre enheder, men på den anden side har politikerne i de større enheder eventuelt bedre råd til at foranstalte særlige brugerundersøgelser, borger-surveys og lignende. Fælles for såvel små som store kommuner og amter er dog, at vælgernes mulighed for at give deres mening til kende, fraset eventuelle særlige undersøgelser og tilkendegivelser, er begrænset til de kommunale valg, som kun afholdes hvert 4. år. Der er altså ikke i Danmark – som i fx USA - mulighed for egentlige folkeafstemninger om skatteudskrivningen. Faktisk forbyder grundlovens § 42 netop noget sådant. Tværtimod stemmes der altså kun hvert 4. år, hvor temaet er såvel skat som offentlig service og andre kommunale emner, og eventuelt kan de lokale valg også i betydeligt omfang være influeret af mere landspolitiske forhold.²⁴

Endvidere er det spørgsmålet, om politikerne overhovedet følger vælgernes ønsker. I hvert fald kan der ud fra den politiske økonomi rejses spørgsmål herom, om end netop decentralisering kan være en måde så at sige tvinge politikerne til at tage hensyn til vælgernes holdninger.²⁵

Hvis det forholder sig sådan, at skatteyderen ikke udøver nogen effektiv kontrol med skatten og der eventuelt yderligere er mulighed for overvæltning, kan slutresultatet af, at udstyre de lokale beslutningstagere med en beskatningsmulighed føre til det modsatte af det ønskede – dvs. at muligheden for en Leviathan-mekanisme øges i stedet for at hæmmes.

Endelig kan stabiliseringspolitiske og andre overordnede politiske målsætninger føre til ønsker om at begrænse den lokale skattemæssige autonomi – eller at lade den udspille sig inden for snævrere rammer end en helt fri skatteudskrivningsret, jf. også afsnit 6. Det kan således til en vis grad blive et valg mellem overordnet styring via statens/regeringens mellemkomst eller lokal skattemæssig kontrol.²⁶

²⁴ I 2001 blev der endog afholdt kommunalvalg og Folketingsvalg på samme tidspunkt, hvorfor det her i særlig grad måtte forventes at den lokale skat/service-dagsorden så at sige er blevet overdøvet af landspolitikernes kamp om regeringsmagten. At de landspolitiske forhold betyder noget dokumenteres i Mouritzen (1991, kap. 14 og 15).

²⁵ Jf. fx Buchanan & Tullock (1962) og for aktuelt svensk eksempel, om end vedrørende udgiftssiden, Dahlberg et al (2004).

²⁶ Jørn Rattsø diskuterer dette i Rodden et al (2003), hvor han betegner den skandinaviske model for lokalt selvstyre som en form for administrativ føderalisme, hvor det lokale niveau kun er tildelt er mere begrænset autonomi set i forhold til fiskal føderalisme, hvor de enkelte politiske niveauer har en større uafhængighed. Der er dog også her visse forskelle mellem de skandinaviske/nordiske lande med Danmark/Sverige som landene med den største lokale autonomi i skatteudskrivningen og Norge med den mindste grad af autonomi mens Finland og Island synes at placere sig ind imellem.

3.4. De lokale skatter og fordelingspolitikken

En tredje rolle, som kan tildeles de lokale skatter er som instrument i fordelingspolitikken.

Lokal fordelingspolitik?

Standardanbefalingen vedrørende fordelingspolitik er som bekendt, at denne bør forbeholdes det centrale niveau. Det er dog selvsagt vanskeligt at holde fordelingsmæssige spørgsmål ude fra kommunal beslutningstagen, ikke mindst i et system som det danske hvor det stort set er de samme partier konkurrerer om vælgernes gunst på landsplan og på lokalt plan, - partier som netop differentierer sig i forhold til hinanden på ikke mindst fordelingspolitikken.

De fordelingspolitiske parametre er dog forholdsvis begrænsede på skattesiden til:

- de fordelingsmæssige konsekvenser, herunder mellem generationer, af et højere eller lavere serviceniveau og dermed beskatningsniveau
- de fordelingsmæssige konsekvenser af at vælge mellem nogle skattekloder og finansieringskloder frem for andre.

Hvad angår valg mellem skattekloder kan kommunerne først og fremmest vælge mellem:

<u>Finansieringskilde</u>	<u>Begrænsninger på udskrivning</u>
indkomstskat	ingen (dog skråt skatteloft) ²⁷
grundskyld	mellem 6 og 24 promille
dækningsafgift	mellem 0 og 10 promille

For de to skattekloder, indkomstskat og grundskyldpromille, er der således i hvert fald en potentiel mulighed for, at der kan føres lokal fordelingspolitik (dækningsafgiften retter sig mod erhvervslivet og dermed i mindre grad mod den personelle fordeling). Et dansk studium bekræfter da også, at dette er tilfældet, jf. Blom-Hansen (2001). Blom-Hansen viser, at grundskyldspromillen alt andet lige er signifikant højere (i størrelsesordenen 3 promille) i socialistisk ledede kommuner end i borgerligt ledede.

Denne forholdsvis begrænsede lokale omfordelingspolitik synes at være politisk acceptabel, i og med den i de senere år ikke har givet anledning til debat. Det bånd for skatteudskrivningen mellem 6 og 24 promille, som blev indført fra 1987²⁸, kan dog tages som et udtryk for politisk utilfredshed på daværende tidspunkt med meget store forskelle i grundskyldspromillerne. Således havde flere landkommuner før 1987 en grundskyldpromille på nul, hvorimod den i fx Københavns Kommune med 37 promille (primærkommunal del) lå betydeligt højere end det nugældende loft på 24 promille. Lovindgrebet tvang således en reduktion af disse store afvigelser igennem. På et enkelt punkt - grundskylden i forhold til såkaldt produktionsjord for især landbrugere - har variationerne i grundskyldspromillen mellem kommunerne dog givet anledning til særlige problemer, idet det har kunnet fremføres, at særligt landbrugerhvervet kunne have svært ved at indrette sig herpå. Der har således i flere omgange været gennemført særlige begrænsninger for grundskyldspromillen for produktionsjord, som p.t. er 12 promille.²⁹

²⁷ Det skrå skatteloft indebærer, at skatteyderens samlede skatteprocent fra stat, amt og kommune ikke kan overskride 59 pct. Er dette tilfældet får skatteyderen reduceret skattebetalingen. Kommuner og amter skal under visse omstændigheder finansiere udgiften herved.

²⁸ Se Karnov (2003), s. 1580.

²⁹ En udførlig gennemgang af disse ændringer findes i Kok Hansen (2004).

Lokale skatter i overensstemmelse med central fordelingspolitik?

Udover problemstillingen om, hvorvidt der lokalt er mulighed for at føre fordelingspolitik via en forskellig vægtning af de lokale skatter er der også spørgsmålet om de fordelingsmæssige konsekvenser af i det hele taget at tillade en decentraliseret skat for (dele af) persons kattens og ejendomsskattens vedkommende, - en skat som ikke udlignes fuldt ud. Særligt er det interessant, om progressionsgraden reduceres som følge af det decentrale system.

Der er næppe tvivl om, at set i forhold til en enhedsskat, som fx er gældende i Norge, fører kombinationen af en lokal skatteudskrivningsret og en udligningsgrad mindre end 100 pct. til en vis svækkelse af progressionen, idet indkomstmæssigt rige kommuner vil have en tendens til lavere skattesatser end fattige kommuner. Dette forhold må dog anses for politisk accepteret, idet der i de senere år ikke politisk er stillet forslag om en enhedsskat, heller ikke fra de mest socialistisk orienterede danske partier.

En anden fordelingspolitisk problemstilling knytter sig til ejendomsskattens mulige regressive karakter. Der er således en tendens til, at grundskylden i et vist omfang ”vender den tunge ende nedad” for pensionister, som ofte vil have en tendens til at blive boende i relativt dyre boliger i alderdommen uanset indkomstgrundlaget falder.³⁰ Tilsvarende gælder for ejendomsværdiskatten, som dog, jf. afsnit 2, ikke er henregnet som en kommunal skat da skatteprocenten ikke kan fastsættes lokalt. I begge tilfælde er den regressive virkning modgået i lovgivningen. Således har pensionister mulighed for at lade den kommunale og amtskommunale grundskyld indefryse som en prioritet i ejendommen. For ejendomsværdiskatten er den procent, som benyttes i afregningen af skatten i forhold til pensionister nedsat for pensionister med lave indkomster.

4. Skatteeksport og skattekonkurrence: danske erfaringer

4.1. Indledning

Lokale skatter kan evalueres med hensyn til såkaldt incidens – eller overvæltning. Således er incidensen i forhold til skatteevnen berørt i foregående afsnit. Et andet incidensaspekt er de lokale skatters mulige forvridende virkning mellem produktionsfaktorerne – et spørgsmål der dog ikke her skal drøftes.

Endvidere kan de lokale skatter forbindes med såkaldt rumlig incidens, dvs. spørgsmålet om, hvorledes skatterne overvæltes på tværs af kommunegrænserne, eller med andre ord horisontal skattekonkurrence og skatteeksport. Ved (horisontal) skattekonkurrence forstås således det forhold, at den lokale myndighed i bestræbelserne på at tiltrække yderligere aktivitet og skattegrundlag reducerer den lokale skatteprocent. Skatteeksport er derimod i en vis forstand det modsatte fænomen, nemlig hvor skattemyndigheden via relativt høje skattesatser overvælter skattebyrde på andre kommuner.

Endelig kan nævnes begrebet vertikal skattekonkurrence, hvor det er de enkelte myndighedsniveauer, som så at sige konkurrerer om skattegrundlaget.

Såvel horisontal som vertikal skattekonkurrence kan i øvrigt føres på både skattesiden og udgiftssiden, idet både skatteinstrumentet i form af primært skatteprocenterne og udgiftssiden kan påvirke skattebasen. Neden for fokuseres der dog på skattesiden.

³⁰ Jf. Mau Pedersen (1995), kap. 6.

I det følgende skal nævnes nogle eksempler på, hvorledes skatteeksport og skattekonkurrence kan illustreres eller har været drøftet i en dansk sammenhæng.

4.2. Ejendomsskatten og muligheden for skatteeksport

Den kommunale ejendomsskat – eller mere præcist grundskylden – kan gøres til genstand for skatteeksport i kraft af, at skattebetalerne ikke i alle tilfælde er bosiddende i kommunen og hermed heller ikke nødvendigvis aftager kommunale ydelser.

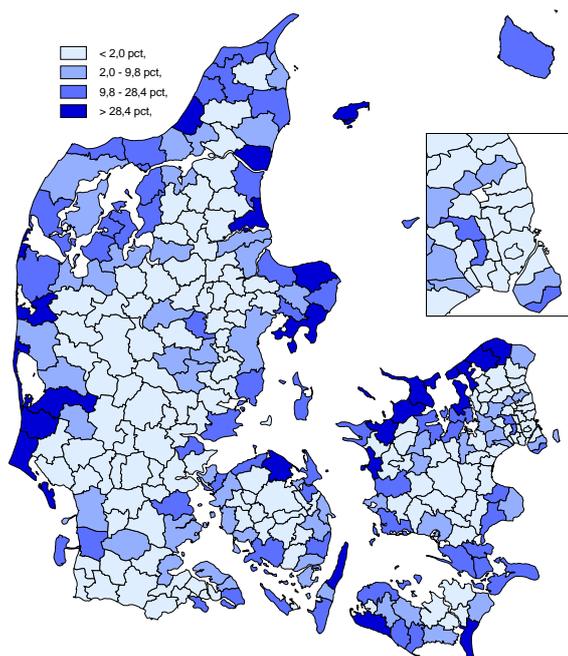
I dansk sammenhæng er den mest nærliggende situation at undersøge forholdene omkring sommerhuse. Med et antal på godt 220.000 udgør sommerhusenes grundværdier således en ikke-ubetydelig andel af de samlede grundværdier. Disse grundværdier er meget uensartet fordelt på kommunerne, jf. figur 4.1. Samtidig udgør de i sagens natur et potentiale for skatteeksport, idet ejeren af et sommerhus må formodes normalt ikke at bo i sommerhuskommunen men typisk i en bykommune et stykke fra sommerhuskommunen.

Selv om sommerhusejeren ikke bor i kommunen er det dog naturligvis muligt, at sommerhusets beboere og benyttere også i et vist omfang gør brug af kommunens ydelser, hvilket også var begrundelsen for den indtil 1979 eksisterende landliggerskat.³¹ Da den væsentligste ydelse i denne sammenhæng formentlig er renovation, som betales særskilt via takstfinansiering, er påstanden dog her, at sommerhusejerne normalt næppe belaster sommerhuskommunen økonomisk svarende til ejendomsskatten.³²

³¹ Jf. Kok Hansen (2004). Ifølge reglerne om landliggerskat foregik der en skattedeling mellem opholdskommunerne, hvor skatteyderen med bevarelse af sin bopæl i hovedopholdskommunen tog sommerophold for mindst 3 måneder i en landkommune. Samlet set svarede skatten til den skat, som skulle være betalt ved ophold i hovedopholdskommunen hele året. Jf. også Sørensen (1987).

³² Et særligt aspekt er dog såkaldt ulovlig sommerhusbeboelse, hvor sommerhuset reelt bebos mere eller mindre hele året, og hvor kommunen derfor bliver forpligtet til at stille ydelser som skole, hjemmehjælp mv. til rådighed. I denne situation ændres dog også den formelle bopæl (den såkaldte CPR-adresse), hvilket betyder, at sommerhuskommunen også vil modtage den personlig indkomstskat for de pågældende personer, og herved får økonomisk kompensation.

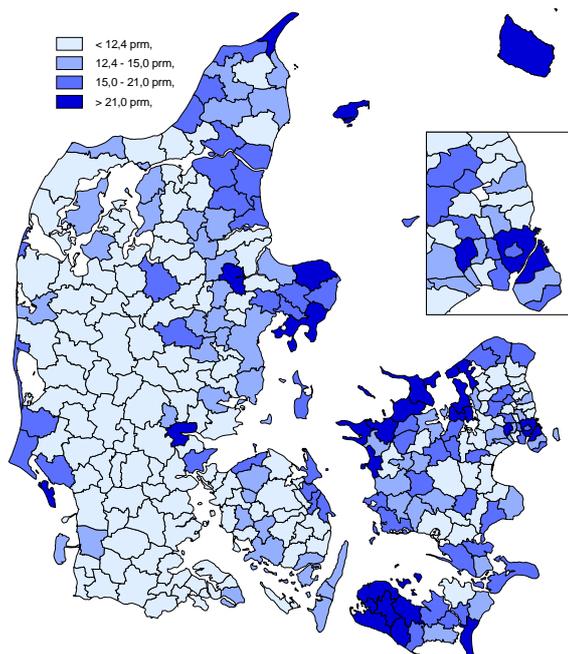
Figur 4.1. Sommerhuses andel af samlede antal boliger i Danmark, 2004.



Kilde: Danmarks Statistik: Statistikbanken

At der rent faktisk føres skatteeksport via sommerhusene bekræftes visuelt af figur 4.2. neden for, som illustrerer, at det ikke mindst er sommerhuskommunerne, som har valgt den maksimale grundskyldspromille – eller en promille tæt på dette maksimum.

Figur 4.2. Grundskyldspromille i kommunerne, 2004.



Kilde: Kommunernes indberetninger til Indenrigs- og Sundhedsministeriet

En egentlig statistisk påvisning af fænomenet findes i Blom-Hansen (2002), som i tre alternative modelformuleringer i alle tilfælde finder, at "...the tax exportation potential (summer cottages) has an upward effect on property taxation."³³

Hvorvidt dette skal opfattes som en "fejl" i den kommunale model kan ikke umiddelbart afgøres. Således er det et faktum, at flere af de pågældende sommerhus-kommuner også er relativt fattige kommuner, som i øvrigt har et lavt skattegrundlag. For visse af sommerhuskommunerne relativt tæt på hovedstadsområdet kan det heller ikke udelukkes, at der via sommerhusbeboelse er opstået en forholdsvis ensidig eller skæv befolkningssammensætning med mange førtidspensionister.³⁴ Som antydnet i afsnit 3 stiller fænomenet dog et alvorligt spørgsmålstejn ved ejendomsskatternes mulighed for at være en Leviathan-kontrollerende mekanisme, jf. også Blom-Hansen (2002). I den økonomiske litteratur kendes diskussionen som spørgsmålet om "benefit view" kontra "new view".³⁵

³³ Blom-Hansen (2002), s. 14.

³⁴ Pensionister kan – i modsætning til andre befolkningsgrupper – lovligt bebo deres sommerhus når det har været i pensionistens ejerskab i et vist antal år. Jf. i øvrigt henvendelser fra de såkaldte Odsherredskommuner om økonomiske problemer til Folketingets Kommunaludvalg og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Se fx Folketinget (2002).

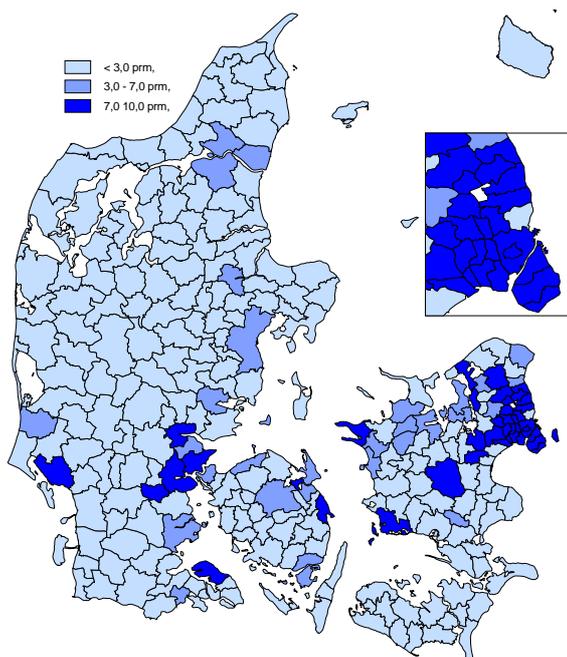
³⁵ Se kapitel 3 (G. R. Zodrow) versus kapitel 4 (T. J. Nechyba) i Oates (2001).

4.3. Dækningsafgiften og muligheden for såvel skatteeksport som skattekonkurrence

Hvor grundskylden hviler på et ikke-mobilt grundlag – grundværdierne – er dækningsafgiften pålagt erhvervsejendommenes forskelsværdier, jf. også afsnit 2, som reelt nogenlunde svarer til bygningsværdierne, som i hvert fald på sigt er flytbare/mobile. Hermed kan der i princippet opstå såvel skattekonkurrence som skatteeksport. Hypotesen er, at kommuner med en stor ”monopolstyrke” målt ved en god beliggende tæt ved eller i stærkt urbaniserede områder med god tilgængelighed så at sige kan tillade sig at opkræve den maksimale dækningsafgiftspromille på 10. Derimod kan det antages, at kommuner med mindre god tilgængelighed langt fra byområderne vil være under større pres for at holde en lav dækningsafgift i håbet om at kunne ”importere” erhvervsaktivitet og hermed mere betydningsfuldt skattegrundlag en dækningsafgiftsgrundlaget i form af personlige indkomster.

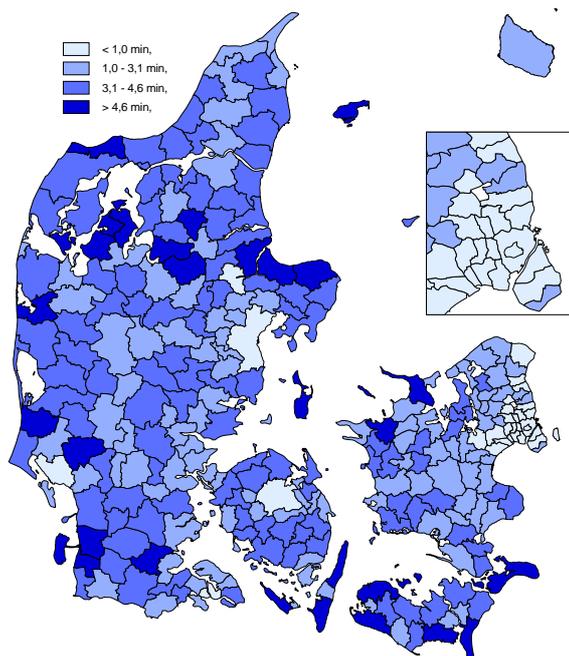
Figur 4.3 og figur 4.4 viser henholdsvis det kommunale landkort med markering af dækningsafgiftens højde og en såkaldt GIS-måling af tilgængeligheden. Som det fremgår synes der at være en sammenhæng, således at dækningsafgiften er lavere jo lavere tilgængelighed og vice versa.

Figur 4.3. Dækningsafgiftspromille i kommunerne, 2004.



Kilde: Kommunernes indberetninger til Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Figur 4.4. Tilgængelighed i kommunerne, 2004.



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet på grundlag af udtræk fra Institut for Skov og Landskab, jf. også beskrivelsen i Finansieringsudvalget (2004b), bilag.

Note: Figuren viser et kriterium for tilgængelighed målt i kørsel i bil i minutter for at nå adgang til 2000 indbyggere. Befolkning udenfor kommunen er medtaget.

Tabel 4.1. Udviklingen i dækningsafgiftspromillen

Nr.	Kommunenavn	1987	2004	Vækst i prm. point	Vækst i pct.
259	Køge	10,0	0,0	-10,0	-100,0
325	Korsør	10,0	0,0	-10,0	-100,0
365	Møn	1,7	0,0	-1,7	-100,0
369	Nykøbing-Falster	3,0	0,0	-3,0	-100,0
371	Nysted	5,5	0,0	-5,5	-100,0
431	Faaborg	3,2	0,0	-3,2	-100,0
545	Aabenraa	2,3	0,0	-2,3	-100,0
765	Hanstholm	6,0	0,0	-6,0	-100,0
623	Lunderskov	10,0	2,0	-8,0	-80,0
351	Fakse	3,5	1,0	-2,5	-71,4
225	Jægerspris	10,0	5,0	-5,0	-50,0
219	Hillerød	6,5	9,8	3,3	50,8
615	Horsens	4,0	7,0	3,0	75,0
229	Skibby	0,0	6,0	6,0	100,0
235	Stenløse	0,0	5,0	5,0	100,0
237	Ølstykke	0,0	2,0	2,0	100,0
263	Ramsø	5,0	10,0	5,0	100,0
305	Dragsholm	0,0	7,0	7,0	100,0
313	Haslev	0,0	2,0	2,0	100,0
341	Tornved	0,0	5,0	5,0	100,0
357	Holmegaard	0,0	4,0	4,0	100,0
363	Maribo	0,0	3,0	3,0	100,0
367	Nakskov	0,0	2,8	2,8	100,0
383	Rødby	0,0	3,0	3,0	100,0
389	Stevns	0,0	1,0	1,0	100,0
507	Broager	0,0	3,0	3,0	100,0
513	Gråsten	0,0	7,0	7,0	100,0
515	Haderslev	0,0	3,8	3,8	100,0
621	Kolding	5,0	10,0	5,0	100,0
791	Viborg	0,0	2,4	2,4	100,0
631	Vejle	4,0	10,0	6,0	150,0
479	Svendborg	2,0	5,5	3,5	175,0
207	Farum	2,7	10,0	7,3	270,4
231	Skævinge	1,0	5,0	4,0	400,0

Kommuner der har sat dækningsafgiften op er overvejende bykommuner, som defineres som kommuner, hvor rejsetiden for at nå 2000 indbyggere er under 3 minutter. I landkommunerne (markeret med fed skrift) er rejsetiden for at nå 2000 indbyggere over 3 minutter, jf. figur 4.4.

Som omtalt i afsnit 2 er selskabsskatten ikke et kommunalt skattegrundlag idet den kommunale andel er fikseret. Såfremt kommunerne fik mulighed for selv at fastsætte en selskabsskatteprocent kunne det være nærliggende at forvente, at der ville opstå en lignende kombination af skattekongurrence og skatteeksport som tilsyneladende kan ses for dækningsafgiften, og muligvis, såfremt de konkurrerende kræfter viste sig stærkest, et "race to the bottom".³⁶

³⁶ I andre lande som fx Schweiz (jf. Pommerehne et al (1996)), men også fx Frankrig, synes en vis autonomi i selskabsskattefastsættelsen at være en stabil situation.

4.4. Vertikal skattekonkurrence

I forbindelse med Strukturkommissionens arbejde blev berørt spørgsmålet om, hvorvidt der eksisterer en form for vertikal skattekonkurrence.

Spørgsmålet er således, om det forhold, at der både af de centrale myndigheder – staten – og de lokale råd – amter og kommuner – og i øvrigt også af kirken udskrives skat på samme indkomstskattegrundlag har betydning for det samlede indkomstskatteniveau.

Det, at staten og de lokale myndigheder er fælles om det samme skattegrundlag, kan teoretisk set have virkninger i retning af både lavere og højere skatteprocenter forklaret ved såkaldte horisontal skattekonkurrence hhv. vertikal skattekonkurrence³⁷. Den samlede effekt på skattetrykket afhænger af balancen mellem disse virkninger. Der findes empiriske analyser der peger i begge retninger³⁸.

Den horisontale skattekonkurrence er allerede behandlet.

Vertikal skattekonkurrence kan som nævnt forekomme mellem to eller flere forskellige myndighedsniveauer, som udskriver skat af samme skattegrundlag. Denne form for skattekonkurrence kan opstå, når ændringer i udskrivningsprocenten for den pågældende skat – her indkomstskat – har en forvridende effekt på skatteyderens adfærd, som påvirker skattegrundlaget.

Skatter har således en større eller mindre forvridende effekt på skatteydernes adfærd, forstået som ikke-tilsigtede virkninger på skatteydernes dispositioner. Ændringer i indkomstskatten kan have betydning for skatteydernes incitament til at opnå en højere løn gennem arbejde, uddannelse mv.

Det er en veldokumenteret og almindeligt anerkendt virkning, at højere skat på personindkomst trækker i retning af et lavere skattegrundlag³⁹. Når f.eks. en kommune hæver skatten, vil der således være en effekt i retning af et lavere skattegrundlag og dermed lavere skatteindtægter for staten samt for kirke og amt i det relevante geografiske område. Hvis det ene af myndighedsniveauerne ikke i tilstrækkelig grad drager hensyn til effekten på de andre myndighedsniveauer skatteindtægter er der en risiko for, at det skattegrundlag, som myndighederne er fælles om, bliver pålagt et stigende skatteniveau.

Da kommunerne og amterne som udgangspunkt vil sætte skatteprocenten ud fra de lokale borgers præference for skat/ serviceforholdet, vil de teoretisk set ikke have noget incitament til at tage hensyn til de øvrige myndigheders provenutab. Ud fra denne betragtning kan de decentrale myndigheder forventes at sætte skatteprocenten højere, end, hvis de bar hele forvridningsomkostningen selv. Dette forhold kan dog modvirkes f.eks. ved at synliggøre den fulde skattegrundlagseffekt overfor de decentrale myndigheder. Endvidere må det tages i betragtning, at der, jf. fodnoten, kan være en positiv effekt af skatteudvidelser via udgiftssiden.

³⁷ Se f.eks. Dahlby (2000), Keen (1998) og Wrede (1997).

³⁸ Se f.eks. Andersson et al (2001) og Esteller et al (2001).

³⁹ Jf. også den bekendte "Laffer-kurve". Der kan dog argumenteres, at der også bør ses på, hvordan en skattefinansieret udvidelse af de kommunale udgifter påvirker skattegrundlaget. F.eks. vil øgede udgifter til daginstitutioner, pasning af ældre, aktivering af ledige, revalidering osv. kunne have positiv effekt på arbejdsudbuddet. Tilsvarende vil kunne gælde ved øgede skatter til nedbringelse af ventelister eller bedre behandlingsmetoder på sygehuse.

Strukturkommissionen behandler som nævnt (kort) spørgsmålet, men kommer ikke med nogen endelig konklusion på spørgsmålet om, hvorvidt der eksisterer vertikal skattekonkurrence og hvad effekten heraf kan være. Ved gennemførelsen af den siddende regerings forslag om at ophæve den amtskommunale skatteudskrivningsret fra 2007⁴⁰ vil der ved forslaget gennemførelse muligvis være baggrund for en nærmere empirisk belysning af spørgsmålet i en dansk sammenhæng. Det er oplagt, at udfaldet i vidt omfang vil afhænge af, hvilke ansvarligtgørende mekanismer der indbygges i den nye kommunestruktur, jf. oven for afsnit 3.

5. Fokus på lokale skatter som signal om service

Kommunernes selvstændige skatteudskrivningsret ses som en forudsætning for, at kommunen kan tilbyde den kombination af skat og service, der ønskes i lokalområdet. I forbindelse med den konkrete udformning af systemet nævnes ofte en række hensyn, som må indgå i vurderingen af et lokalt skattesystem:

Hensynet til enkelhed

Skattegrundlagets sammenhæng til skatteydere bosiddende i kommunen

Skattegrundlagets geografiske mobilitet

Skattegrundlagets fordeling mellem kommunerne og dermed behovet for udligning

Skattegrundlagets provenumæssige bæredygtighed

Skattens synlighed

Skattegrundlagets stabilitet

Offentlig accept

Hvis der skal være en sammenhæng mellem den skatteprocent, der opkræves i kommunen og den service, kommunen tilbyder, må det forudsættes, at forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov udlignes. Hvis de lokale skatter skal fungere som et signal om den kommunale service, må det endvidere forudsættes, at skatterne er synlige for borgerne.

I det danske system er den kommunale indkomstskat og grundskyld i princippet synlige skatter, hvor kommunalbestyrelsen i forbindelse med den årlige budgetvedtagelse fastlægger skatteprocenterne. Men i praksis kan det sløre billedet, at både stat, amt og kommune udskrives indkomstskat på det samme skattegrundlag.

Et alternativ til det nuværende danske indkomstskattesystem med en proportional kommunal indkomstskat kunne være den såkaldte brudpunktsmodel, hvor udskrivningsgrundlaget opdeles i en kommunal og statslig del. I dette system udskrives kommunerne skat på den nederste del af borgernes indkomster (under brudpunktet), mens staten udskrives skat på den øverste del. Denne model, som har hentet inspiration i det svenske system, har der været en del interesse om i Danmark. Modellen har været analyseret nærmere i en arbejdsgruppe under Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.⁴¹

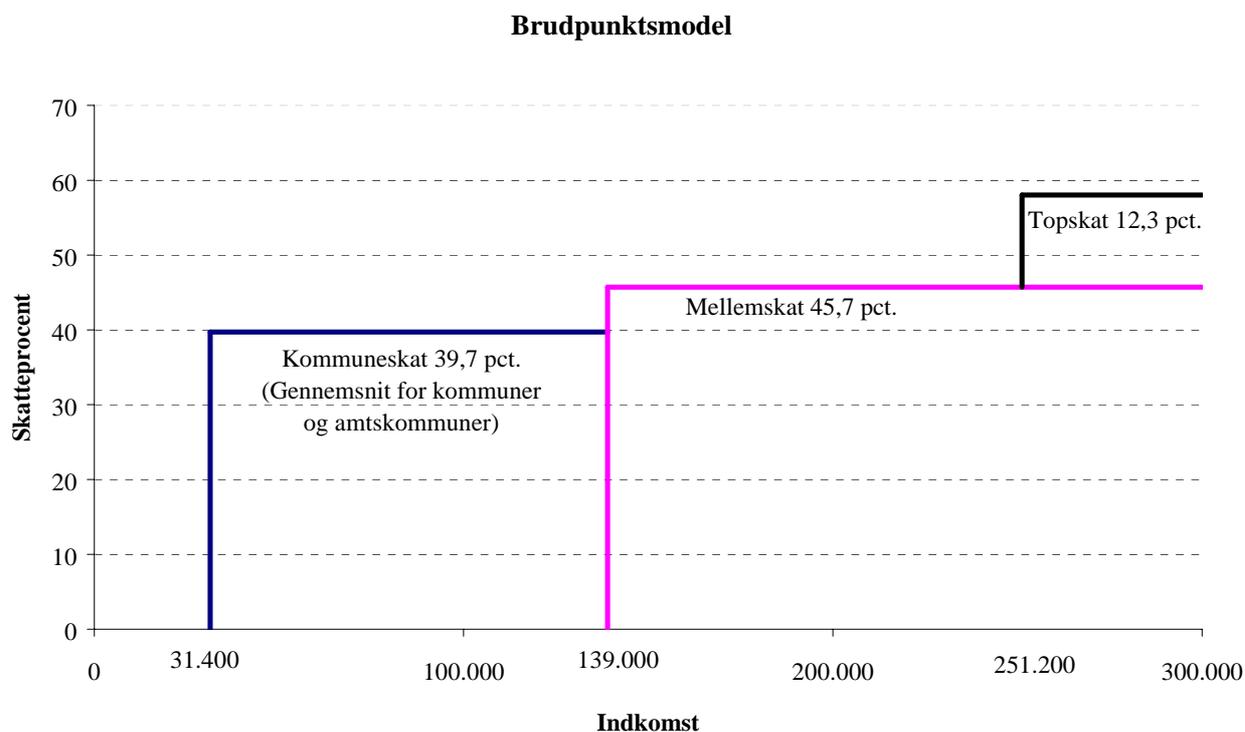
For alle de skatteydere, der har en indkomst over brudpunktet, vil de kommunale skatter i denne model udgøre det samme beløb pr. skatteyder. Modellen nærmer sig således en kopskat – i hvert fald for en del af skatteyderne.

Brudpunktsmodellen er illustreret i figur 5.1 nedenfor.

⁴⁰ Regeringen (2004).

⁴¹ Indenrigsministeriet (1998).

Figur 5.1. Illustration af brudpunktsmodellen (1998 satser mv.).



Kilde: Indenrigsministeriet 1998: Kommunale skatteklender.

Brudpunktsmodellen må vurderes at være en forenkling i forhold til det nuværende system derved, at der bliver færre skatteudskrivende myndigheder på de enkelte dele af indkomsten. Herudover reduceres behovet for kommunal udligning, idet de kommunale udskrivningsgrundlag bliver mere ens. Brudpunktsmodellen opretholder på samme måde som det nuværende system sammenhængen mellem kommunens skattegrundlag og de skatteydere, der faktisk er bosiddende i kommunen.

Skattegrundlagets provenue-mæssige bæredygtighed på længere sigt vil afhænge af de årlige reguleringer af brudpunktet. Det vurderes, at en brudpunktsmodel vil gøre den kommunale skatteudskrivning mere synlig, idet det alene vil være kommunerne, der udskriver skat på den nederste del af indkomsten.

I en brudpunktsmodel vil det kommunale skattegrundlag være mindre følsomt over for konjunktursvingninger, idet konjunktursvingninger navnlig vil give ændringer i den øverste del af indkomsten.

I en brudpunktsmodel vil den kommunale skattebetaling i mindre grad end hidtil blive fordelt efter indkomst, idet den for skatteydere over brudpunktet vil udgøre et fast beløb pr. indbygger. Der er således tale om en regressiv skat.

En brudpunktsmodel vil betyde, at den enkelte kommunes incitament til vækst i skattegrundlaget vil blive mindre, idet en vækst i indkomsterne ikke vil give væsentlige stigninger i det kommunale skattegrundlag, men derimod i det statslige skattegrundlag.

Endelig kan det bemærkes, at en brudpunktsmodel vil medføre, at en del af skatteyderne, dvs. skatteydere med lave indkomster, kun skal betale skat til kommunen, men ikke til staten. Det vil svække sammenhængen mellem skat og service på det statslige niveau.

Samlet set har brudpunktsmodellen ikke kunnet vinde tilslutning, hvilket dog ikke er ensbetydende med, at den ikke er interessant at diskutere, særligt ud fra synsvinklen om synlige lokale skatter.⁴²

6. Lokale skatter og makroøkonomiske målsætninger

6.1. Problemstillingen

Med en udstrakt autonomi i den lokale skattefastsættelse opstår spørgsmålet om, hvorvidt de overordnede nationale målsætninger om finanspolitikken og det samlede skattetryk kan tilgodeses.

Ifølge standardantagelserne kan det ikke antages, at de lokale enheder så at sige "af sig selv" vil arbejde for den hensigtsmæssige finanspolitiske balance, bl.a. som følge af disse enheder karakter af små og meget åbne økonomier med tilhørende lav multiplikatorvirkning af finanspolitiske tiltag.⁴³

Opgaven er således hvorledes denne autonomi bevares samtidig med, at der sker en makroøkonomisk, overordnet styring. Oversat til 'Musgraveiansk' opgavefordelingsteori er der så at sige tale om en konflikt mellem allokeringsspolitiske og makroøkonomiske målsætninger.

Der kan også være tale om andre overordnede målsætninger til den kommunale beskatning end de, der har rod i finanspolitiske motiver. Det gældende skattestop har som bekendt ikke en finanspolitiske baggrund men kan ses på baggrund af andre overordnede politiske ønsker, fx om hvor stor en del af indkomsten der bør være disponibel for privat forbrug, hensyntagen til de forvirrende virkninger af beskatning og ønsker vedrørende begrænsning af den offentlige sektors samlede størrelse. Problemstillingen er dog for så vidt den samme, idet der er tale om et (potentielt) sammenstød mellem lokale ønsker til skattefastsættelsen og overordnede målsætninger vedr. den samlede beskatnings størrelse.

6.2. Den danske model

I dansk sammenhæng har der i en lang årrække udviklet et såkaldt budgetsamarbejde, hvor de kommunale parter/organisationer hvert år forhandler med regeringen om det kommende års økonomiske rammer. Skattefastsættelsen har stedse været et centralt element i disse forhandlin-

⁴² Jf. nærmere Indenrigsministeriet (1998). Brudpunktsmodellen kan i øvrigt have visse ligheder med den engelske kopskat, som er evalueret i bl.a. Bayoumi (1990).

⁴³ Jf. eksempelvis for et klassisk bidrag Oates (1968).

ger, og kan således ses som et forsøg på at internalisere de virkninger på det samlede skattetryk, som de individuelle kommunale dispositioner kunne resultere i.⁴⁴

I evalueringen af systemet har der været flere kritiske røster, jf. fx OECD (2002), idet de lokale skatter trods henstillinger om det modsatte gennem årene gradvist er steget, jf. afsnit 1, men fortalene for budgetsamarbejdet har henholdt sig til, at de gradvise skattestigninger ville have været endnu større uden et aftalesystem.⁴⁵

Hvor der i 1990'erne synes at have været problemer med at håndhæve aftalerne om de kommunale skatter, vurderer Strukturkommissionen i 2004, at "Skattestoppet og de tilkendegivelser, der fra regeringen har været om håndhævelsen heraf, synesat have styrket aftaleoverholdelsen markant". Baggrunden herfor skal bl.a. søges i det forhold, at der som led i håndhævelsen af skattestoppet er indført en ordning, hvor de amter, der sætter skatten op, vil få inddraget 50 procent af det ekstra skatteprovenu i to år. Omvendt vil de amter, der sætter skatten ned, blive kompenseret for 50 procent af provenutabet i en periode på to år. Den resterende nettovirkning på skatteudskrivningen fratrækkes i det amtslige bloktilskud. Ordningen træder i kraft i de tilfælde, hvor regeringen har konstateret, at amterne under ét har hævet skatten. Dette har foreløbig, dvs. til og med budgetåret 2005, alene været tilfældet for budgetåret 2003. I 2004 og 2005 er de amtslige skatter således – bortset fra en reduktion af Københavns Kommunes skat i 2004 – uændret i forhold til året før.

Mekanismen i reguleringsordningen illustreres af nedenstående tabel hentet fra lovforslag L 92 fremsat af indenrigs- og sundhedsministeren i november 2002. Det fremgår, at der dels er tale om et kollektivt element på 59 mio.kr., dvs. en reduktion i statstilskuddet (bloktilskuddet), som alle amtskommuner vil blive påvirket af. Tilsvarende er der et individuelt element for de enkelte amtslige enheder, som har ændret udskrivningsprocenten i 2003, dvs. Vestsjællands Amt og Frederiksberg Kommune (amtslig del), som har hævet skatten, og Københavns og Bornholms Kommuner (amtslige del), som har sænket skatten, som også summer til ca. 59 mio.kr.

Tabellen illustrerer også, at det skrå skatteloft til en vis grad automatisk "internaliserer" virkningen af de amtslige skatteændringer. Vestsjællands Amt, som hæver skatten, har således allerede i kraft af skatteloftet skullet betale godt 12 mio.kr. til staten til dækning af statens merudgift over for borgerne på skatteloftet. Dette beløb er fratrukket i den individuelle bloktilskuds-nedsættelse som amtet præsenteres for.⁴⁶

⁴⁴ Jf. Mau Pedersen (1998) .

⁴⁵ Blom-Hansen har behandlet aftalesystemet indgående, jf. bl.a. Blom-Hansen (1998).

⁴⁶ Det bemærkes, at Frederiksberg Kommune ikke skal betale til det skrå skatteloft på trods af, at også Frederiksberg sætter skatten op. Det skyldes denne kommunes forholdsvis lave skat i udgangspunktet som betyder, at kommunen ikke er "stødt på skatteloftet" på trods af skattestigningen.

Tabel 6.1. Skønnede konsekvenser af lovforslag L 92 for 2003 fordelt på de enkelte amtskommuner (beløb i 1.000 kr.).

	Københavns Kommune (den amtskommunale andel)	Frederiksberg Kommune (den amtskommunale andel)	Vestsjællands Amtskommune	Bornholms Kommune (den amtskommunale andel)	I alt
1. Ændring i skatteprovenu	-25.675	24.561	133.190	-1.747	130.329
2. Ændring vedr. skråt skatteloft	0	0	-12.192	120	-12.072
3. Provenuændring i alt (1) + (2)	-25.675	24.561	120.998	-1.627	118.257
4. Reduktion af statstilskud		-12.281	-60.499		-72.780
5. Forøgelse af statstilskud	12.838			814	13.652
6. Nettoprovenu efter regulering af statstilskud til de enkelte amtskommuner	-12.838	12.281	60.499	-814	59.129
7. Reduktion af det generelle bloktilskud					59.129

Kilde: Lovforslag L 92, november 2002

Ordningen er ikke indført for kommunerne, men regeringen har tilkendegivet at dette vil kunne ske hvis de gennemsnitlige kommunale skatter stiger.

På nuværende tidspunkt kan det konstateres, at de kommunale skatter i 2003 og 2004 har været holdt i ro. I 2005 blev det kommunale skatteprovenu forøget med ca. 150 mio.kr., dog kun svarende til ca. 1 promille, hvilket ikke resulterede i sanktioner.⁴⁷

7. Afslutning

I dette papir er det forsøgt at give en introduktion til emnet lokale skatter i en dansk sammenhæng. Der er dels set på de eksisterende systemer, dvs. aktuelle skattekilder, idet det danske system indledningsvist er sat i relief i forhold til den lokale sektors plads i den samlede offentlige sektor og ved en sammenligning med nærtliggende landes forhold.

I den anden del af papiret er udvalgt nogle emner til diskussion og analyse. Der er således søgt givet en karakteristik af nogle af de forhold, som er vigtige når de lokale skatters rolle i Danmark skal beskrives, dvs. skatternes medvirken i varetagelsen af den allokeringpolitisk opgave, som ansvarligtgørende instrument i kommunaløkonomien og endelig som led i løsningen af fordelingspolitiske målsætninger. Hernæst er det belyst, hvordan der i forbindelse med lokale

⁴⁷ Jf. også Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004). I en pressemeddelelse fra Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtaler de to ministre således: "Vi anerkender, at KL har gjort et stort arbejde for at overholde økonomiaftalen for 2005. Kommuneskatterne er dog højere end forudsat i økonomiaftalen, men det er faktisk ganske flot, at summen af 271 byråds selvstændige budgetarbejde rammer mindre end en promille fra målet. Det vidner om stor kommunal ansvarlighed, når et antal kommuner på det allersæneste har holdt ekstraordinære budgetmøder for at reducere eller aflyse bebudede skattestigninger med henblik på at yde et bidrag til at overholde kommunernes aftale med regeringen. På den baggrund vil regeringen anerkende, at resultatet er inden for måltavlen."

skatter kan finde skattekonkurrence eller skatteeksport sted mellem kommunerne, særligt med fokus på ejendomsskatterne. De lokale skatters synlighed er belyst via den såkaldte brudpunktsmodel, som har været genstand for en behandling i dansk sammenhæng, og endelig er fastsættelsen af lokale skatter set i samspil med makroøkonomiske og overordnede målsætninger vedrørende skatteudskrivningen taget op.

Litteratur:

- Andersson, Linda, Thomas Aronson and Magnus Wikström, 2001: Testing for Vertical Fiscal Externalities, Department of Economics, Umeå University
- Bayoumi, T., 1990: The 1990 Reform of UK Local Authority Finance. IMF working paper 90/58.
- Blom-Hansen, Jens (2002). Property Taxation: The Perfect Income Source for a Local Leviathan? paper presented at, the 13th NOPSA Conference, 15-17 August 2002, Aalborg. Department of Political Science, University of Aarhus.
- Blom-Hansen, Jens, 1998: Studier i statens styring af den kommunale økonomi, kap. 5, Politicas ph.d.-serie, Aarhus Universitet.
- Buchanan, J.M. & G. Tullock, 1962: The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Christiansen, Flemming, 2000: Førtidspension: Økonomiske incitament og tilkendelser. Samfundsøkonomen, nr. 2/2000.
- Dahlberg, Matz, Eva Mörk & Hanna Ågren, 2004: Do Politicians' Preferences Correspond to those of the Voters? An Investigation of Political Representation. Working Paper 2004:2. Dep. Of Economics, Uppsala Universitet.
- Dahlby, Bev, 2000: Tax Coordination and Tax Externalities, i Jack M. Mintz and Michael Smart: Recent Developments in Tax Coordination: A Panel Discussion by Bev Dahlby, Robert Henry, Michael Keen and David E. Wildasin, Canadian Tax Journal, Vol 48, No.2.
- Det Økonomiske Råd, 2002: Dansk økonomi, Forårsrapporten.
- Ekspertudvalget, 1998: Markedskræfter og politisk styring. Den regionaløkonomiske udvikling i Hovedstadsområdet og det øvrige land. Ekspertudvalget nedsat af Regeringens Hovedstadsudvalg.
- Esteller, Alejandro and Albert Solé, 2001: Tax Setting in a federal System: The Case of personal income Taxation in Canada, Institut d'Économia de Barcelona, document de treball 2001/9.
- Finansieringsudvalget, 2004a: Et nyt udligningssystem. Betænkning nr. 1437. Bind 1 og 2.
- Finansieringsudvalget, 2004b: Et nyt udligningssystem. Betænkning nr. 1437. Bilag.
- Folketinget, 2002: Udvalgsbilag til Kommunaludvalget, alm. del (bilag 27 og 28). Om Odsherredskommunernes økonomiske problemer.
- Greve, Carsten, 2004: Frit valg-politik i Danmark. Nordisk administrativt tidsskrift 2/2004, s. 106ff.
- Indenrigsministeriet, 1992: Redegørelse om aktivitetsbestemte tilskud, forenkling af udligningssystemet og statstilskuddets fordeling. Afgivet af Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Indenrigsministeriet, 1995: Det kommunale budget 1995.
- Indenrigsministeriet, 1998: Kommunale skatteklender.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2003: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Kommunale Nøgletal.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, diverse årgange: Kommunal udligning og generelle tilskud.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: Det kommunale budget. Maj 2004.
- Karnov, 2003: Karnovs lovsamling. Forlaget Thomson A/S.
- Keen, Michael, 1998: Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism, International Monetary Fund Staff Papers, Vol. 45, No. 3
- Knudsen, Lars Kirk, Thomas Larsen og Niels Jørgen Mau Pedersen, 2002: Den offentlige sektor. Handelshøjskolens forlag.
- Kok Hansen, Ib, 2004: De kommunale skattelove med kommentarer. Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Lotz, Jørgen, 2001: Styrer staten kommunernes valg af skat og service? i Kommunestyrets fremtid. En antologi redigeret af Rolf Nordstrand og Nils Groes. AKF Forlaget.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen, 1995: Decentralisering og kommunaløkonomi. Jurist- og Økonomforbundets forlag.

- Mau Pedersen, Niels Jørgen, 1998: Aftalesystemet mellem staten og kommunerne –opgaver og udfordringer, i Mogens Heide-Jørgensen (red.): Indenrigsministeriet 1848-1998 jubilæumsskrift.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen, 2004a: Finansieringsudvalgets arbejde med en reform af tilskud- og udligningssystemet, i Forum for Kvalitet og Udvikling i Offentlig Service, Fokus-nyt nr. 26: Finansieringsreformer – reformen af tilskuds- og udligningssystemet.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen, 2004b: Fiscal policy and the control of public debt - Nordic countries and the case of Denmark – some aspects, Paper prepared for a seminar in political economy, Champéry - Valias, Switzerland, September, 2004.
- Mouritzen, Poul Erik, 1991: Den politiske cyklus. Disputats. Forlaget Politica.
- Musgrave, R.A. & P. Musgrave: Public Finance Theory and Practice. MacGraw-Hill.
- Oates, W.E., 1968: The Theory of Public Finance in a Federal System. Canadian Journal of Economics.
- Oates, W.E., 1972: Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E., 2001: Property taxation and local government finance. Lincoln Institute of Land Policy.
- OECD, 2002: OECD Economic Surveys, Denmark.
- OECD, 2004a: Sub-central Taxing Powers. Paper prepared by Mr. Thomas Thomma til møde i OECD's Komité vedr. Fiscal relations across levels of government.
- OECD, 2004b: Allocation of Taxing Powers to Subnational Governments. Paper prepared by OECD secretariat til møde i OECD's Komité vedr. Fiscal relations across levels of government.
- Pommerehne, W.W., G. Kirchgässner & L.P. Feld, 1996: Tax Harmonization and Tax Competition at State-Local Levels: Lessons from Switzerland, i Developments in Local Government Finance, Edward Elgar.
- Rattsø, Jørn, 2001: Hvordan kontrolleres omkostningsniveauet i kommunerne? i Kommunestyrets fremtid. En antologi redigeret af Rolf Nordstrand og Nils Groes. AKF Forlaget.
- Regeringen, 2004: Det nye Danmark. En enkel offentlig sektor tæt på borgerne.
- Rodden, J., G.E. Eskeland, L. Litvack (eds.), 2003: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. The MIT Press.
- Skatteministeriet, 2004: Nøgletal for den kommunale beskatning 1977-2004. Se http://www.skat.dk/tal_statistik/kommuneskatter/1084.html.
- Strukturkommissionen, 2004: Strukturkommissionens betænkning. Betænkning nr. 1434. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Sørensen, Peter Birch, 1987: Den kommunale indkomstbeskatning i Danmark. Københavns Universitet.
- Tiebout, C.M., 1956: A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Public Economy, 64.Wrede, Mathias, 1997: Tax Competition and Federalism (The Underprovision of Local Public Goods), Bamberg Economic Research Group Working Paper No. 20.