

Evaluering af lov om bloktilskudsned- sættelse ved kommunale skattestigninger

Januar 2014

Økonomi- og Indenrigsministeriets
Finansieringsudvalg

Evaluering af lov om bloktilskudsned- sættelse ved kommunale skattestigninger

Januar 2014

Økonomi- og Indenrigsministeriets
Finansieringsudvalg

Evaluering af lov om bloktilskudsnedsettelse ved kommunale skattestigninger
Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, Januar 2014

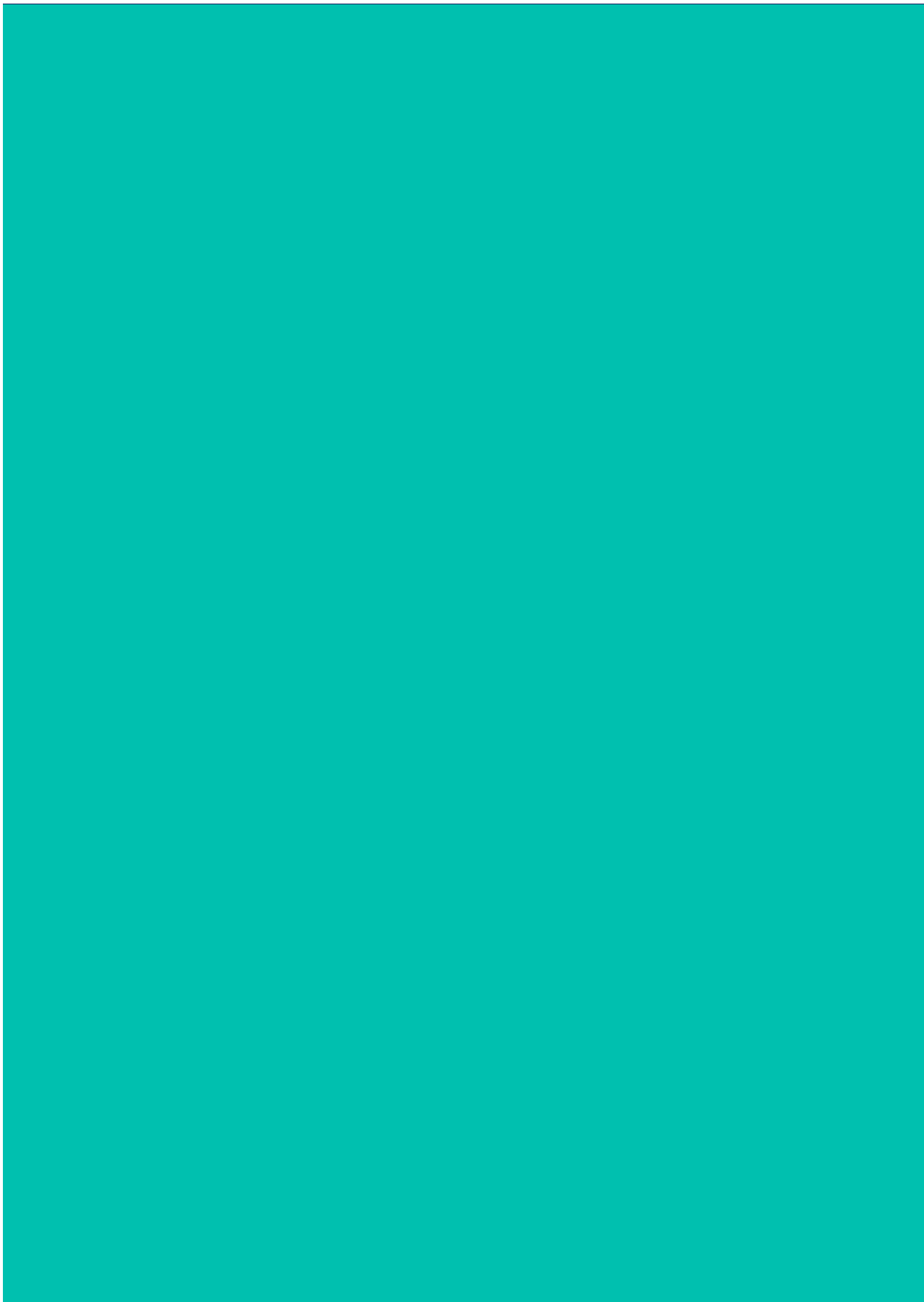
Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
T 72 28 24 00

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-92856-37-1

Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk

Indhold

1.	Indledning	6
1.1	Lovens revisionsbestemmelse.....	6
1.2	Kommissorium og udvalg	7
1.2.1	Udvalgets medlemmer	8
2.	Indførelse af lovfæstet skattesanktion	9
2.1	Den kommunale skatteudskrivning.....	9
2.1.1	Skatteudskrivning og bloktilskud	9
2.2	Tidligere erfaring med lovfæstet skattesanktion	10
2.3	Baggrund for indførelse af lovfæstet skattesanktion	11
2.4	Faseopdelt budgetlægning i kommunerne siden 2009	13
2.5	Afvejning af flere hensyn	14
3.	Lov om skattesanktion	15
3.1	Sanktionsbestemmelsen.....	15
3.1.1	Individuel modregning	16
3.1.2	Kollektiv modregning	16
3.2	Skattepuljer	16
3.2.1	Ramme til skatteforhøjelser	17
3.2.2	Tilskud til skatenedsættelser	17
3.3	Bestemmelsen om frit lejde	18
3.4	Øvrige bestemmelser.....	19
3.4.1	Kommuner under administration	19
3.4.2	Kommunal medfinansiering af det skrå skatteloft	19
3.4.3	Bestemmelserne om overudligning.....	20
3.5	Synlighed om den kommunale skat.....	20
4.	Udviklingen i skatteudskrivningen	22
4.1	Udviklingen i den kommunale skatteprocent	22
4.2	Udvikling i overholdelse af de indgåede aftaler om skat	26
4.3	Udvikling i enkeltkommuners skattebevægelser	31
4.4	Udvikling i frit lejde.....	35
5.	Samlet vurdering af virkningen af skattesanktionen	37
5.1	Incitament til at holde den samlede kommuneskat i ro	37
5.2	Fleksibilitet i den kommunale beskatning	38
5.3	Samspil med overudligningsregel og skrå skatteloft	39
5.4	Overvejelser.....	39
5.4.1	Overvejelser i forhold til at styrke kommuners incitament til at nedsætte skatten.....	40
5.4.2	Overvejelser i forhold til regelforenkling og øget gennemsigtighed	40
5.4.3	Samlet overvejelse	42



1. Indledning

Finansieringsudvalget har fået til opgave at gennemføre en evaluering af lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning (lov om skattesanktion).

Evalueringen indeholder indledningsvis nogle betragtninger om baggrunden for indførelsen af den lovfæstede skattesanktion, jf. kapitel 2. Dernæst følger kapitel 3, der nærmere beskriver loven og dennes bestemmelser. Sidst i kapitel 3 er et afsnit om det arbejde om synlighed om kommuneskatten, som blev foretaget under Finansieringsudvalget i 2008-2009.

Kapitel 4 beskriver og illustrerer udviklingen i den kommunale skatteudskrivning i perioden 1980 til 2014. I afsnittet ses der bl.a. på udviklingen i den gennemsnitlige kommunale skatteprocent, men også på hvordan kommunerne historisk set har overholdt de indgåede skatteaftaler. Udviklingen belyses også på enkeltkommuneniveau ud fra et ønske om at afdække fleksibiliteten i skattesystemet. Endelig ses der også på, hvor mange kommuner der har optjent frit lejde, dvs. "retten til at hæve skatten tilsvarende på et senere tidspunkt".

I kapitel 5 følger den egentlige evaluering af den lovfæstede skattesanktion. Evalueringen omfatter dels en vurdering af kommunernes overholdelse af de indgåede skatteaftaler samt en vurdering af enkeltkommuners mulighed for at tilpasse skatten. Der gives også en vurdering af anvendelsen og effekten af de såkaldte "skattepuljer" samt den lovfæstede mulighed for at optjene "frit lejde". Endelig gives der en vurdering af samspillet mellem skattesanktionen og bestemmelserne om overudligning og det skrå skatteloft.

Afslutningsvis gives der i kapitel 6 en sammenfattende vurdering af skattesanktionen og herunder overvejelser om den fremtidige anvendelse og udformning af sanktioner på skatteområdet.

1.1 Lovens revisionsbestemmelse

Baggrunden for en evaluering af den lovfæstede skattesanktionen er, at det følger af lov om skattesanktionen, at der i folketingsåret 2013-14 skal fremsættes forslag om revision af loven, jf. lovens § 13. . Baggrunden for revisionsbestemmelsen er, at man ikke tidligere har haft erfaringer med en sådan skattesanktion.

En revision af loven må nødvendigvis bero på en evaluering af loven om skattesanktionen.

1.2 Kommissorium og udvalg

Der er under Økonomi- og Indenrigsministeriet fastlagt et kommissorium for en evaluering af lov om skattesanktion, som foretages under Finansieringsudvalget.

Formålet med lov om skattesanktion er, at understøtte aftalesystemet mellem staten og kommunerne ved at styrke kommunernes incitament til at overholde de indgåede aftaler om den kommunale økonomi. Det ligger ikke inden for rammerne af kommissoriet at vurdere konsekvenserne af en afskaffelse af loven. Evalueringen er således afgrænset til den gældende lov om skattesanktion og evt. justeringer af denne ordning.

Kommissorium for evalueringen er gengivet nedenfor.

”Evalueringen kan indeholde følgende delelementer:

a. Incitament til at holde den samlede kommuneskat i ro

Udvalget anmodes om - ud fra erfaringerne med loven siden 2009 – at vurdere, i hvilket omfang loven har levet op til formålet om at tilskynde kommunerne til at overholde de aftalte rammer for kommuneskatten.

Udvalget kan i den forbindelse se på udviklingen i de kommunale skatter, herunder sammenholde udviklingen efter 2009 med udviklingen i årene op til. Desuden kan inddrages udviklingen i 1980'erne og 1990'erne.

b. Fleksibilitet i den kommunale beskatning

Udvalget anmodes om at vurdere sanktionsordningen i forhold til hensynet til at opretholde fleksibiliteten i den kommunale skatteudskrivning. I den forbindelse inddrages erfaringerne med puljer til skatteforhøjelser i årene 2010, 2011, 2013 og 2014.

Udvalget kan i den forbindelse også inddrage erfaringerne med bestemmelsen om ”frit lejde” samt med de særlige tilskudsordninger til skattnedsættelser, der har været indført for årene 2013 og 2014. Disse tilskudsordninger har ikke baggrund i den pågældende lov, men har været indført med særskilt hjemmel i henholdsvis en ændringslov til udligningsloven og på bloktilskudsaktstykket for 2014.

c. Samspil med overudligningsregel og skråt skatteloft

Udvalget anmodes om at overveje samspillet mellem sanktionsordningen, overudligningsreglen og reglerne om kommunernes medfinansiering af det skrå skatteloft med henblik på at afdekke eventuelle muligheder for regelforenkling på området.

d. Overvejelser

Udvalget anmodes om at fremkomme med overvejelser om den fremtidige anvendelse og udformning af sanktioner på skatteområdet, herunder særlige tilskudsordninger til skattnedsættelser.

Udvalget afrapporterer i december 2013.”

Som supplement til kommissoriet ses endvidere på spørgsmålet om skatternes synlighed. Dette skal ses i lyset af, at spørgsmålet om synlighed indgik i lovbemærkningerne i lovforslaget om skattesanktionen.

1.2.1 Udvalgets medlemmer

Følgende har deltaget i udvalgets arbejde:

Niels Jørgen Mau, Økonomi- og Indenrigsministeriet (formand)
Per Nielsen, KL
Ole Cordsen, KL
Per Kampmann, Beskæftigelsesministeriet
Christian Meyer, Erhvervs- og Vækstministeriet
Malene Axelsen Mundt, Erhvervs- og Vækstministeriet
Louise Stibolt Westh, Finansministeriet
Lars Nørkjær Nielsen, Social-, Børne- og Integrationsministeriet
Poul Christensen, Skatteministeriet
Simon Kjær Poulsen, Skatteministeriet
Laura Glavind, Danske Regioner
Dorte Lemmich Madsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Bjarne Simonsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Nils Majgaard Jensen, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Niels Boye Morving, Økonomi- og Indenrigsministeriet
Maja Frydkjær Frandsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet

2. Indførelse af lovfæstet skattesanktion

2.1 Den kommunale skatteudskrivning

Fastlæggelse af den kommunale skat indgår som en selvstændig beslutning i forbindelse med kommunernes årlige budgetlægningsproces. En selvstændig kommunal udskrivningsret tilgodeser muligheden for, at den enkelte kommune i overensstemmelse med borgernes ønsker kan beslutte kommunens serviceniveau og lade dette være afspejlet i kommunens beskatningsniveau. Regeringen /Folketinget skal dog samtidig have muligheden for at kunne prioritere det samlede beskatningsniveau, hvilket er afspejlet i de årlige økonomiaftaler med KL.

Lov om skattesanktion omfatter følgende skatter, hvor kommunerne har en selvstændig udskrivningsret

- kommunal indkomstskat
- grundskyld
- dækningsafgift af forretningsejendomme

For opkrævning af grundskyld og dækningsafgift af forretningsejendomme gælder lovbestemte maksimum- og minimumssatser. Dækningsafgift af forretningsejendomme er frivillig for kommuner.

2.1.1 Skatteudskrivning og bloktilskud

Årligt aftaler regeringen og KL rammerne for den kommunale økonomi det kommende år. Med økonomiaftalen sikres det, at der er balance i den kommunale økonomi. Bloktilskuddets størrelse fastsættes på baggrund af de afledte udgiftsrammer og øvrige økonomiske forudsætninger, herunder niveauet for kommunernes skatteudskrivning. Bloktilskuddet justeres således årligt bl.a. på baggrund af niveauet for skatteindtægter og evt. ændringer i kommunernes opgaver.

Når der i en økonomiaftale er aftalt en uændret skat, er bloktilskuddet således beregnet efter, at skatteprocenter og -promiller er uændrede i forhold til året før. Det betyder, at hvis kommunerne samlet hæver skattesatserne i deres budgetter, opnår de i udgangspunktet en merindtægt sammenlignet med det forudsatte i økonomiaftalen.

I økonomiaftalen for det efterfølgende år vil budgetårets merindtægt blive neutraliseret, når fastsættelsen af bloktilskuddet tager udgangspunkt i det nye års skattesatser. Kommunernes

skattestigning bliver herved omsat til et lavere bloktilskud. Kommunernes gevinst, set for kommunerne under ét, ved at hæve skatten er derfor étårig. Men set for den enkelte kommune, der forhøjer skatten, vil den alt andet lige fortsat opnå en større andel af de samlede kommunale indtægter.

Når kommunerne samlet set sænker de kommunale skattesatser – som med budget 2014 – er det omvendte tilfældet. Set for kommunerne under ét vil et provenutab som følge af skatenedsættelser således alt andet lige blive modsvaret af et højere bloktilskud i det følgende år.

Regeringen og Folketinget har mulighed for at justere de statslige skatter, så kommunale skatteændringer neutraliseres. Da en evt. justering af de statslige skatter vil skulle finansieres af bloktilskuddet vil en sådan ombytning mellem kommuneskatten og statsskatten have visse, men dog begrænsede fordelingsmæssige konsekvenser.

2.2 Tidligere erfaring med lovfæstet skattesanktion

Den gældende lov om skattesanktionen er ikke den første af sin slags. Der har tidligere været indført tilsvarende mekanismer.

I lyset af den daværende regerings målsætning om et skattestop blev henstillingerne og kontrollen med den kommunale skat op gennem 00'erne skærpet. Skattestoppet indebar, at den gennemsnitlige udskrivningsprocent, den gennemsnitlige grundskyldspromille og dækningsafgifterne for erhvervsjendomme ikke måtte stige i forhold til 2002-niveauet. I den forbindelse gjorde den daværende regering det klart, at såfremt amtskommuner og kommuner ikke overholdt skattestoppet, ville regeringen søge tilslutning til at foretage et indgreb, der kunne sikre, at skattestoppet blev overholdt i forhold til borgerne, *jf. Aftaler om den kommunale økonomi for 2003*.

Amtskommunernes vedtagne budgetter for 2003 indebar en forøgelse af den gennemsnitlige udskrivningsprocent. Som led i Aftaler om Finansloven for 2003 indgik regeringen og Dansk Folkeparti en aftale om at neutralisere skattestigningerne i amtskommunerne, ved en regulering i bloktilskuddet. På den baggrund vedtog Folketinget en lov, der indebar, at hvis amtskommunerne under ét hævede skatten, fik regeringen mulighed for at inddrage merprovenuet fra den amtskommunale skattestigning. (Modregningsbeløbet skulle derpå finansiere en modsvarende skattesænkning i bundskatten, således at det samlede beskatningsniveau for borgerne under et forblev uændret).

Loven havde virkning for første gang i forhold til de amtskommuner, der ændrede deres udskrivningsprocent for 2003 i forhold til 2002.

Inddragelsen af amtskommunernes merprovenu ville ske dels som målrettede nedsættelser af tilskuddet til de amtskommuner, der havde sat skatten op, og dels gennem en reduktion af det samlede amtskommunale bloktilskud. Konkret indebar lovforslaget, at de amter, der satte skatten op, ville få inddraget 50 procent af det ekstra skatteprovenu i to år. Omvendt ville de amtskommuner, der satte skatten ned, blive kompenseret for 50 procent af provenutabet i en

periode på to år. Der var således tale om en symmetrisk model. Den resterende del af merprovenuet ville blive inddraget gennem en permanent reduktion af det amtskommunale bloktilskud.

Den lovfæstede skattesanktion overfor de daværende amtskommuner havde en kort levetid, idet loven blev ophævet i 2006 som led i den samlede lovgivningsmæssige gennemførelse af kommunalreformen. Loven nåede at have virkning for budgetlægningen 2004-2005. Erfaringerne fra 2004 og 2005 er, at samtlige amtskommuner holdt deres skatter i ro.

I 2006 – året før kommunalreformen – var der via lov indført begrænsninger på kommunernes og amtskommunernes budgettering af skatter, således at skattestoppet pr. definition ville være overholdt.

Indførelsen af en lovfæstet skattesanktion over for amtskommunerne havde vist en effekt på overholdelsen af skatteaftalerne. På tidspunktet var da der også et flertal i Folketinget for, at gennemføre et tilsvarende indgreb over for kommunerne ved et eventuelt fremtidigt kommunalt brud på skattestoppet.

2.3 Baggrund for indførelse af lovfæstet skattesanktion

For 2008 indebar de vedtagne kommunale budgetter et brud på aftalen om kommunernes økonomi for 2008. Aftalen for 2008 gav kommunerne mulighed for en målrettet justering af skatten på 750 mio. kr., men den kommunale budgetlægning resulterede i et brud på i alt 1,4 mia. kr.

I forbindelse med finansloven for 2008 besluttede Folketinget at indføre en lovfæstet skattesanktion overfor kommunerne, *jf. nedenstående uddrag af Aftaler om Finansloven, 2008.*

Boks 2.1**Uddrag fra Aftaler om Finansloven for 2008**

"Regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance er enige om at neutralisere den højere kommuneskat ved at nedsætte den statslige bundskat, således at skattestoppet er overholdt. Bundskatten nedsættes med 0,44 procentenhed i 2009 (således at der kompenseres for højere kommuneskat i 2008 og 2009) og 0,22 procentenhed i 2010 og frem. Nedsættelsen af bundskatten indarbejdes på forskudsregistreringen for 2009.

For at undgå yderligere overskridelser af de aftalte rammer for 2008 tilslutter partierne sig, at der indføres en mekanisme med individuel modregning i bloktilskuddet for 2009 i tilfælde af, at kommunerne under ét overskrider henholdsvis de budgetterede serviceudgifter (netto) og de budgetterede anlægsudgifter (brutto) ekskl. opførelse af almene ældreboliger og servicearealer i tilknytning hertil. Derved understøttes kommunernes overholdelse af de vedtagne budgetter for 2008.

Aftalesystemet for den kommunale økonomi hviler på, at de indgåede aftaler mellem regeringen og KL overholdes.

Regeringen, Dansk Folkeparti og Ny Alliance er enige om, at det er nødvendigt at justere det nuværende aftalesystem med henblik på at sikre, at de kommunale skatter fremover ligger inden for skattestoppets rammer, og at udgiftsudviklingen i den kommunale økonomi flugter med aftalerne.

Aftalesystemet skal således gøres mere forpligtende med henblik på at understøtte kommunernes fælles ansvar for at sikre aftaleoverholdelse. Partierne er enige om at gennemføre en række justeringer af aftalesystemet, som er nærmere beskrevet i Aftale om justering af aftalesystemet for den kommunale økonomi.

Der fremsættes lovforslag i foråret 2008 om individuel modregning i bloktilskuddet for 2009 ved budgetoverskridelser og justering af aftalesystemet for den kommunale økonomi.

Partierne er enige om at drøfte de foreløbige erfaringer med denne justering af aftalesystemet i foråret 2009 forud for forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2010."

Kilde: Aftaler om Finansloven for 2008.

Bruddet på skatteaftalen for 2008 understregede efter regeringens opfattelse behovet for en regulering af den kommunale skattefastsættelse, således at de kommunale skatter fremadrettet ville ligge inden for rammerne af de indgåede aftaler.

Resultatet af skatteændringerne i 2008 skal også ses i lyset af kommunalreformen. Kommunalreformen indebar en historisk stor omfordeling af opgaver og økonomi mellem kommunerne. Samtidig var kommunerne i budgetterne for 2006 og 2007 underlagt regler om fastlåste skattesatser. I to år havde den enkelte kommune altså ingen mulighed for at tilpasse skatten, herunder i forhold til de lokale udgiftsbehov. Der var derfor et stærkt kommunalt ønske om at kunne tilpasse skatten i 2008, hvilket også var baggrund for den aftalte ramme til skattestigninger på 750 mio. kr. Det viste sig imidlertid, at ønskerne var større.

Den opadgående tendens i den kommunale skatteudskrivning og den markante overskridelse af aftalen om skatteniveauet i 2008 var medvirkende årsag til en ændring i aftalesystemet for den kommunale økonomi, som kom til at gælde for både udgiftssiden og indtægtssiden. Aftalesystemet for den kommunale økonomi hviler på, at de indgåede aftaler mellem regeringen og KL overholdes. Den indførte lov om skattesanktion skulle understøtte kommunernes fælles ansvar for at sikre aftaleoverholdelse således, at alle kommuner har en klar interesse i at de indgåede aftaler overholdes.

Skattesanktionen skulle ligeledes understøtte, at såfremt der træffes beslutning om en skatteforhøjelse, vil det være ud fra en langsigtet betragtning, da det reelle udbytte af en skatteforhøjelse ikke slår igennem før efter en indfasning over en årrække.

Omvendt kan der argumenteres for at det øgede fokus på samlet aftaleoverholdelse – som med lovgivningen blev understøttet med økonomiske sanktioner – indebærer en mindre fleksibilitet for den enkelte kommune ift. at kunne sætte skatten op, da det således forudsætter en koordination med andre kommuner.

Med den lovfæstede skattesanktion blev der sikret finansiering til at gennemføre en modgående statslig skattenedsættelse i det første år i tilfælde af et aftalebrud. Den daværende regerings skattestop indebar, at den statslige bundskat blev nedsat tilsvarende til den kommunale skatteforhøjelse, således at det samlede skattetryk ikke blev påvirket af eventuelle kommunale skatteforhøjelser.

2.4 Faseopdelt budgetlægning i kommunerne siden 2009

KL har gennem flere år haft en løbende dialog med kommunerne i budgetlægningsfasen for at koordinere en samlet aftaleoverholdelse. Denne dialog er i de senere år blevet intensiveret, hvilket bl.a. skal ses som kommunernes svar på skatteudskrivningsresultatet for 2008. Dialogen går nu under navnet den faseopdelte budgetlægning.

Den faseopdelte budgetlæsningsproces løber fra sommeren og frem til budgetternes endelige vedtagelse medio oktober. Processen indebærer, at kommunerne gradvist tilpasser deres budgetter i overensstemmelse med indholdet af økonomiaftalen. Det gælder både på skattesatser, service- og anlægsudgifter, og hvad der ellers måtte være rammer for i økonomiaftalen.

Det er vurderingen, at den faseopdelte budgetlægning er med til at sikre, at kommunerne kan bevare en høj grad af fleksibilitet, og at kommunerne gennem intern dialog kan koordinere, hvordan de samlet overholder en økonomiaftale med regeringen.

2.5 Afvejning af flere hensyn

Rammerne for den kommunale skatteudskrivning skal imødekomme to hensyn: For det første hensynet til den overordnede økonomiske styring og for det andet, hensynet til kommunernes selvstændighed og selvstyre. Det er selv samme hensyn, der er grundlaget for det danske aftalesystem mellem kommuner og stat.

De kommunale skatter er ikke kun et anliggende for kommunerne, idet de udgør et væsentligt element i den samlede økonomiske politik. Her har regeringen overordnede hensyn (skattepolitik, offentlige finanser, arbejdsudbud, international konkurrence mv.), som kommunerne ikke inddrager ved fastsættelsen af kommuneskatten. Dette hensyn til regeringens økonomiske politik er baggrund for, at der indgås aftaler om den kommunale skat og dermed også baggrunden for indførelsen af en skattesanktion, der bidrager til, at disse aftaler overholdes.

Kommunernes selvstændige skatteudskrivning indebærer, at den lokale skat gerne skal afspejle lokale ønsker til skat og service. Derfor har kommunerne behov for en vis fleksibilitet i skatteudskrivningen, således at kommunerne kan tilpasse skatten i såvel opadgående som nedadgående retning. Det må i den forbindelse anses som en risiko ved skattesanktionen, at fleksibiliteten alt andet lige mindskes.

3. Lov om skattesanktion

Lov om skattesanktion blev vedtaget juni 2008. I 2010 blev loven justeret med henblik på yderligere at styrke kommunernes incitament til at overholde de indgåede aftaler om skat.

Afsnit 3.1 beskriver nærmere reglerne omkring sanktionen, herunder lovens bestemmelser om individuelle og kollektive nedsættelser.

Loven indeholder en hjemmel til at operere med et kollektivt bundfradrag, såfremt der i kommuneaftalerne aftales et rum for kommunale skattestigninger. Denne bestemmelse beskrives i afsnit 3.2.

I loven tages der hensyn til den daværende regerings tilkendegivelser om frit lejde, således at kommuner, der tidligere har sænket skatten og som hæver den tilsvarende, vil blive undtaget fra individuel modregning. Denne bestemmelse beskrives i afsnit 3.3.

I afsnit 3.4 beskrives øvrige bestemmelser i loven.

I afsnit 3.5 beskrives Finansieringsudvalgets tidligere arbejde om synlighed om den enkelte kommunes skat, idet større synlighed kan bidrage til, at den enkelte kommune har et større incitament til at sætte skatterne ned.

3.1 Sanktionsbestemmelsen

Skattesanktionen og en modregning i bloktilskuddet er betinget af et samlet brud på en skatteaftale. Der foretages således ikke modregning i bloktilskuddet, så længe kommunerne under ét overholder aftalen. Skattesanktionen omfatter de skatter, hvor kommunalbestyrelsen selv fastsætter skatteudskrivningen, det vil sige indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift af erhvervsjendomme. Bevægelser i disse skattearter opgøres samlet under ét.

Sanktionsbestemmelsen er således udformet, således, at der inden for rammerne af loven er mulighed for, at nogle kommuner hæver skatten, hvis bare andre kommuner, sænker skatten tilsvarende. Dette giver mulighed for, at kommunerne kan foretage strukturelle tilpasninger af de kommunale skatter uden at skatteaftalen brydes, og uden at der dermed udløses en sanktion. Dette indebærer, at det ikke kun er de kommuner, der hæver skatten, som har ansvaret for et aftalebrud, da ansvaret indirekte også ligger hos de kommuner, der økonomisk set har mulighed for at sænke skatten, men underlader at gøre det. Det er et fælles kommunalt ansvar dels at sikre, at den samlede kommunale skat ikke stiger og dels at sikre, at der inden

for en uændret skatteramme fortsat er mulighed for, at enkeltkommuner kan tilpasse skatteudskrivningen.

3.1.1 Individuel modregning

Såfremt der konstateres en samlet forhøjelse af den kommunale skatteudskrivning, vil der ske en nedsættelse af bloktilskuddet til de kommuner, der har forhøjet skatteudskrivningen.

I budgetåret vil den samlede nedsættelse af bloktilskuddet for de kommuner, der har forhøjet skatteudskrivningen, i alt udgøre 75 procent af den samlede kommunale skatteforhøjelse for kommunerne under ét.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den samlede kommunale skatteforhøjelse for kommunerne under ét opgøres som den samlede virkning af de kommunale skatteændringer, det vil sige både forhøjelser og nedsættelser. Den samlede tilskuds-nedsættelse for de kommuner, der har forhøjet skatteudskrivningen, fordeles på de enkelte kommuner i forhold til deres andel af den samlede skatteforhøjelse. Eventuelle skattenedsættelser i året vil således være med til at reducere tilskuds-nedsættelsen for de kommuner, der har forhøjet skatten.

Lovændringen i 2010 indebærer, at den periode, hvor der foretages individuel modregning i bloktilskuddet for kommuner, der har forhøjet skatten blev forlænget fra to til fire år. Det vil sige at efter gældende regler, vil der i de følgende 3 år efter budgetåret foretages en nedsættelse af bloktilskuddet for de kommuner, der har forhøjet skatteudskrivningen.

Den individuelle modregning udgør i budgetåret 75 procent, i det første og det andet år efter budgetåret 50 procent og i det tredje år efter budgetåret 25 procent af det samlede provenu af skattestigningen.

Hvis en kommune, der er blevet ramt af en skattesanktion, igen vælger at nedsætte skatten i året efter budgetåret, vil bloktilskudsreduktionen til denne kommune ligeledes blive nedsat. Hvis skattenedsættelsen har mindst samme størrelse som den skatteforhøjelse, der blev gennemført det foregående år, vil der ikke blive foretaget nedsættelse af bloktilskuddet for kommunen for dette år. Hvis skattenedsættelsen er mindre end den forhøjelse, der blev gennemført det foregående år, vil bloktilskuds-nedsættelsen blive reduceret forholdsmæssigt.

3.1.2 Kollektiv modregning

Den resterende del af skatteforhøjelsen, der ikke er blevet inddraget via individuel modregning, vil blive inddraget fra alle kommuner gennem en generel nedsættelse af statstilskuddet til kommunerne. Med lovændringen i 2010 er den kollektive andel af modregningen blevet reduceret. Fra og med det femte år med skatteforhøjelsen modregnes hele nedsættelsen i det generelle bloktilskud.

3.2 Skattepuljer

Siden lovens ikrafttræden er der anvendt forskellige variationer af "skattepuljer" med henblik på at understøtte enkeltkommunernes mulighed for at tilpasse skatten.

3.2.1 Ramme til skatteforhøjelser

Efter lovens § 11 kan økonomi- og indenrigsministeren fastsætte en ramme for kommunale skatteforhøjelser, og det vil således kun være stigninger herudover, der vil udløse en sanktion.

Det betyder bl.a., at regeringen og KL har mulighed for i tilknytning til økonomiforhandlingerne at aftale, at kommunerne under ét, for et bestemt år, kan gennemføre skatteforhøjelser inden for en ramme på et givent beløb.

Loven indeholder ikke bestemmelser om hvordan en sådan ramme til skatteforhøjelse skal fordeles blandt kommunerne. Der er således umiddelbart to muligheder. En mulighed er, at kommunerne selv koordinerer internt og fordele rammen blandt de kommuner, der ønsker at hæve skatten. En anden mulighed er at kommunerne ansøger økonomi- og indenrigsministeren om andel i rammen til skatteforhøjelser, og at ministeren på den baggrund udmønter rammen til skatteforhøjelser.

I sidstnævnte tilfælde tildeles økonomi- og indenrigsministeren en særskilt lovhjemmel (via bloktilskudsaktstykket) til – uanset lov om skattesanktion – at give tilsagn til den enkelte kommune om, at en skatteforhøjelse af en bestemt størrelse ikke vil indgå i en beregning af en eventuel nedsættelse af statstilskuddet til den enkelte kommune. Det betyder, at de kommuner, der vedtager en skattestigning i overensstemmelse med en tildelt andel af rammen til skatteforhøjelse, vil blive friholdt for en eventuel individuel modregning ved et samlet brud på skatteaftalen. De pågældende kommuner vil stadig blive ramt af den kollektive modregning.

Det bemærkes, at der i loven ikke er fastsat bestemmelser om, hvornår en ramme for kommunale skatteforhøjelser fastsættes og således heller ikke, at en sådan ramme skal fastsættes et vist tidsrum forud for budgetvedtagelsen. Det er således også en mulighed, med henvisning til lovens § 11, at fastsætte en ramme til skatteforhøjelse efter endt budgetlægning. Derved har regeringen mulighed for at vurdere, at en mindre overskridelse af rammen er under bagatelgrænsen og således "acceptere" denne mindre skattestigning.

3.2.2 Tilskud til skattenedsættelser

I enkelte år har der været indført en belønningsordning for de kommuner, der sætter skatten ned. I praksis er der tale om en tilskudspulje, der giver tilskud til enkeltkommuner, der sætter skatten ned. Herved dækkes en del af kommunens provenutab ved en skattenedsættelse.

Der er med de etablerede puljer blevet givet tilskud til skattenedsættelser i en periode på 4 år. I det første år kan tilskuddet højst udgøre 75 procent af provenutabet, og derefter højst udgøre 50 procent i det andet og tredje år for i fjerde og sidste år at udgøre højst 25 procent.

Hvis en kommune, der over en 4-årige periode modtager et tilskud til at dække provenutabet, hæver skatten i samme periode, vil tilskuddet bortfalde.

En sådan tilskudspulje forudsætter en særskilt hjemmel (ved lov eller aktstykke) til, at der kan gives tilskud til kommuner, der gennemfører en skattenedsættelse inden for en given tilskudsramme. En sådan tilskudspulje kan enten fordeles via forudgående ansøgning om til-

skud til skattenedsættelse eller fordeles efter endt budgetlægning blandt de kommuner, der har gennemført en skattenedsættelse.

En ansøgningsrunde har den fordel, at kommunerne på forhånd ved, om og i hvilket omfang de kan forvente tilskud til en skattenedsættelse. Til gengæld kan en ansøgningsproces fastlåse kommunerne tidligt i deres budgetproces på, om og hvor meget tilskud de vil ansøge om. Det indebærer, at eventuelle overvejelser sent i budgetlægningsprocessen om at sænke skatten dermed ikke kan komme i betragtning til tilskud. Samtidig kan nogle af de tilgodesete kommuner vælge ikke at sætte skatten ned svarende til det, de har fået tilsagn om tilskud til. Derved er der risiko for, at en tilskudspulje ikke udnyttes fuldt ud, samtidig med at der er potentialer for skattenedsættelser, som ikke realiseres.

En proces, hvor tilskuddet fordeles efter endt budgetlægning tilgodeser sene skattedrøftelser og mulighederne for mest muligt at udnytte puljen. Omvendt har kommunerne usikkerhed om tilskuddet størrelse, i de tilfælde hvor mange kommuner overvejer at nedsætte skatten. Af hensyn til kommunernes arbejde med at udmønte det vedtagne budget og af hensyn til likviditetsstyringen bør det tilstræbes at kommunernes tilskud meldes ud hurtigt efter budgetvedtagelsen.

I 2013 blev tilskudspuljen fordelt via forudgående ansøgning og var møntet på kommuner med et beskatningsniveau over landsgennemsnittet. For 2014 blev tilskudspuljen fordelt efter budgetvedtagelsen blandt de kommuner, der havde sat skatten ned. Da skattenedsættelserne oversteg den afsatte pulje blev tilskuddene fordelt efter følgende principper: A) For skattenedsættelser på op til 15 mio. kr. får kommunerne tilskud, som svarer til 75 procent af provenutabet. B) For den del af skattenedsættelsen, som overtiger 15 mio. kr. får kommunerne et tilskud med en lavere procentsats af provenutabet.

3.3 Bestemmelsen om frit lejde

I forbindelse med budgetlægningen for 2003 blev der fra flere kommuner fremført, at de overvejede at sænke skatten, men de tøvede, fordi de ikke var sikre på, at skattesænkningen ville vise sig at være holdbar i årene herefter. Derfor tilkendegav den daværende finansminister, medio september 2002, at såfremt skattestoppet blev overholdt i 2003, kunne de kommuner, der havde sænket skatten i 2003, på et senere tidspunkt øge beskatningen til 2002-niveauet uden modregning. Kommunerne overholdt skattestoppet i 2003, og der var faktisk relativt mange kommuner – 12 kommuner – der sænkede skatten i 2003.

Ovennævnte tilkendegivelse fra finansministeren blev omdøbt til "frit lejde" og er siden hen blevet videreført i forskellige konstellationer.

Det "frie lejde" er lovfæstet i modregningslovens § 8 og 9. Det frie lejde indebærer, at de kommuner, der tidligere har sat skatten ned, friholdes for en individuel nedsættelse af bloktilskuddet for den del af en skattestigning, der modsvares af en tidligere skattesænkning. Såfremt en kommune med frit lejde vælger at hæve skatten svarende til deres frie lejde, vil kommunen blive friholdt for en individuel modregning i tilfælde af et samlet brud på skatteaf-

talen. En eventuel skattestigning ud over frit lejde vil være omfattet af sanktionen på linje med skattestigninger foretaget i kommuner, der ikke har optjent frit lejde.

Frit lejde gælder ligesom skattesanktionen for indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift. Det frie lejde opgøres på baggrund af de skattepoint, som skatten er sænket med og således ikke med baggrund i det historiske provenu. Det frie lejde beregnes som et samlet provenu for alle tre skattearter og opgøres således ikke for hver skatteart for sig.

Da lov om skattesanktion blev indført i 2009, blev det frie lejde opgjort forskelligt afhængigt af om det var en "fortsætter kommune" eller en "sammenlagt kommune". For fortsætter kommuner blev den hidtidige tilkendegivelse om frit lejde videreført, således at det frie lejde for fortsætter kommuner blev opgjort i forhold til 2002-niveauet. For de sammenlagte kommuner blev det frie lejde indført i forhold til 2007-niveauet og dermed overgangen til den nye kommunestruktur.

Med lovændringen i 2010 blev bestemmelsen om det frie lejde udvidet, således at en kommune fremover ville optjene frit lejde svarende til skattenedsættelser gennemført efter 2010, uanset om kommunen i de foregående år havde forhøjet skatten. Baggrunden herfor var, at mange kommuner – siden indførelsen af det frie lejde – havde forhøjet skatten, og dermed var det frie lejde i mange tilfælde elimineret. Ordningen med det frie lejde var således i praksis blevet udhulet. Formålet med lovændringen var således at styrke bestemmelsen omkring det frie lejde og dermed tilskynde kommuner, der har mulighed for det, til at nedsætte skatten. Samtidig sikredes det, at eventuelt frit lejde optjent efter de hidtidige regler blev bevaret, således at enkeltkommuner ikke blev stillet ringere som følge af ændringen.

3.4 Øvrige bestemmelser

Nedenfor følger en beskrivelse af øvrige bestemmelser i lov om skattesanktion.

3.4.1 Kommuner under administration

Lov om skattesanktion indeholder en hjemmel til at undtage skattestigninger hos kommuner under administration, hvorved disse skattestigninger vil være helt undtaget fra den samlede opgørelse af skattestigningen og også selve modregningen (såvel individuel som kollektiv).

3.4.2 Kommunal medfinansiering af det skrå skatteloft

Det følger af loven om skattesanktionen, at opgørelsen af den kommunale skattestigning skal korrigeres for medfinansieringen af det skrå skatteloft.

Den kommunale medfinansiering af det skrå skatteloft indebærer, at kommuner, der hæver udskrivningsprocenten, vil skulle medfinansiere statens eventuelle udgifter til et nedslag i topskatten (skrå skatteloft), som er udløst af den kommunale skattestigning.

I tilfælde af enkeltkommuners skatteforhøjelser vil der i opgørelsen af kommunens provenuændring skulle tages højde for kommunale merudgifter til medfinansieringen af det skrå skatteloft. Hvis kommunens skatteforhøjelse til dels modsvares af en nedsættelse af topskatten,

som finansieres af den pågældende kommune, vil det reducere kommunens nettoprovenu af skatteforhøjelsen. I praksis betyder det, at kommunens skatteforhøjelse fratrækkes et beløb svarende til merudgiften til medfinansieringen af det skrå skatteloft.

Udfordringen ved denne korrektion for det skrå skatteloft er, at kommunerne ikke kan medregne det præcise beløb for denne korrektion, når de forbereder deres budgetproces. Den kommunale medfinansiering af det skrå skatteloft beregnes på baggrund af et topskattegrundlag, som der løbende foretages et skøn for, men som ikke ligger endelig fast før i december – dvs. et par måneder efter, at kommunerne har vedtaget deres budget og deres skatteprocenter. Det vanskeliggør alt andet lige den enkelte kommunes proces med at fastsætte skatteprocenten og den interne koordineringsproces kommunerne imellem.

Hvis kommunen via en skattepulje får adgang til at hæve skatten for et givent beløb, vil det beløb / skatteprovenu være inklusiv en evt. medfinansiering af det skrå skatteloft. Det betyder, at det er op til den enkelte kommune at vedtage en skatteprocent, der svarer til dette provenu korrigeret for medfinansiering af det skrå skatteloft. Det vil i budgetsituationen bero på et skøn for medfinansieringen af det skrå skatteloft. Det er således eksempler på, at enkeltkommuner på den baggrund, utilsigtet, har overskredet deres ramme og følgelig er blevet ramt af en – dog minimal – sanktion.

3.4.3 Bestemmelserne om overudligning

Den såkaldte overudligningsbestemmelse har ligeledes en betydning for opgørelsen af den enkelte kommunes provenuændring, når udskrivningsprocenten ændres.

Overudligningsbestemmelsen indebærer, at ændringer i en kommunes udskrivningsgrundlag ikke kan udløse modgående bevægelse i udligningen, som overstiger 92 procent af kommunens skatteprovenu af ændringen. En kommune vil således højst kunne komme til at miste 92 procent af et ekstra skatteprovenu i udligning. Hvis en kommune kommer i en sådan situation, hvor den står til at miste mere end 92 procent af et ekstra skatteprovenu, vil kommunens udligningsbeløb blive reduceret.

Beregningen af kommunens provenuændring skal således korrigeres for et evt. overudligningsbidrag, da det konkrete overudligningsbeløb er direkte påvirket af udskrivningsprocenten.

Overudligningsbestemmelsen er med til at komplicere den enkelte kommunes beregning af skatteprovenuet og på budgetvedtagelsestidspunktet kan det være vanskeligt for den enkelte kommune at beregne den fulde konsekvens af en ændring af udskrivningsprocenten.

3.5 Synlighed om den kommunale skat

Af lovbemærkningerne fremgår det, at der igangsættes et arbejde om mulighederne for at skabe større synlighed om den enkelte kommunes skat. Dette arbejde er omtalt i bemærkningerne til lovens revisionsbestemmelse, hvor det fremgår, at lovens bestemmelser også må

vurderes i forhold til eventuelle initiativer med henblik på større synlighed af ændringer i kommuneskatten.

Den lokale skat skal som nævnt gerne afspejle lokale ønsker til skat og service og bl.a. fungere som et signal om serviceniveauet i den enkelte kommune. Synlighed om den kommunale skat kan således være med til at skærpe borgernes opmærksomhed om sammenhængen mellem kommunens skat og service. Ligesom synlighed om skatten kan skærpe den lokale interesse og debat om kommunens beskatningsniveau. Det er således fremført, at øget synlighed om kommuneskatten kan være et instrument til at skabe interesse for skatteændringer, og dermed skabe øget fleksibilitet i skatteudskrivningen.

På den baggrund blev der i 2008 igangsat et arbejde i Finansieringsudvalget om synlige kommunale skatter, som blev afsluttet og afrapporteret i januar 2009. Arbejdet indeholdte forskellige overvejelser om, hvordan de kommunale skatter kunne blive mere synlige. Overvejelserne førte dog ikke til egentlige initiativer.

KREVI¹ har i 2011 også undersøgt synligheden af kommuneskatten og undersøgelsen viste bl.a., at der på dette tidspunkt i de fleste kommunalbestyrelser var relativt få drøftelser af kommunens beskatningsniveau, og at der generelt var et lavt konfliktniveau omkring skatten. Det ses videre i KREVI's undersøgelse, at få kommuner har gjort noget for at involvere borgere i en debat om det kommunale beskatningsniveau. KREVI peger i rapporten på forskellige muligheder for at øge synligheden af kommuneskatten. Det drejer sig bl.a. om:

- Øget kommunal oplysning
- Fremhævelse af kommuneskat på skattekort
- Sammenligning med andre kommuner
- Gennemsnitsskat, check og girokort.

Disse muligheder er ikke vurderet og afprøvet.

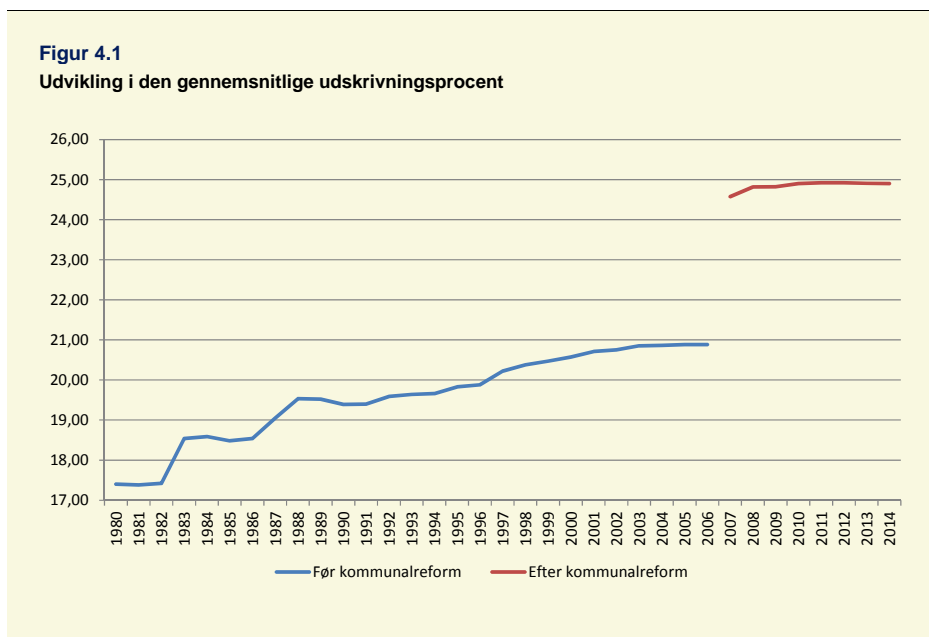
¹ KREVI: Den hemmelige skat. Skattefastsættelsen i kommunerne i 2011, april 2011

4. Udviklingen i skatteudskrivningen

4.1 Udviklingen i den kommunale skatteprocent

I dette afsnit ses der nærmere på udviklingen i den kommunale skatteudskrivning. Udviklingen belyses primært ved den gennemsnitlige udskrivningsprocent og den gennemsnitlige grundskyldspromille. Endelig ses der også på udviklingen i dækningsafgiften.

Af nedenstående figur 4.1 illustreres udviklingen i den gennemsnitlige udskrivningsprocent i perioden 1980-2014. Kommunalreformen fra 2007 indebærer et databrud, idet de nye stor-kommuner overtager en del af den tidligere amtskommunale skat. Det er således ikke muligt at sammenligne udviklingen fra før 2007 med perioden efter 2007.



Anm.: I perioden før kommunalreformen er opgørelsen ekskl. København og Frederiksberg Kommuner.
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I 1980 var den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent på 17,4 procent. Fra 1980 til 1990 stiger den gennemsnitlige udskrivningsprocent samlet set med 2,0 procentpoint til 19,4 procent. Det ses, at udskrivningsprocenten i enkelte år – 1985 og 1990 – falder med godt 0,1 procentpoint. I perioden fra 1990 frem mod 2000 stiger udskrivningsprocenten med yderligere 1,2 procentpoint til 20,6 procent.

Fra årtusindskiftet aftager stigningen i den kommunale udskrivningsprocent. Den gennemsnitlige udskrivningsprocent stiger i perioden 2000-2003 med 0,3 procentpoint. I den efterfølgende periode og frem mod 2005 ligger den gennemsnitlige udskrivningsprocent relativt stabil. Hertil skal bemærkes, at det i forbindelse med budgetlægningen for 2003 blev indskærpet, at den gennemsnitlige kommunale skat ikke måtte stige i forhold til 2002-niveaue, og at regeringen i givet fald ville søge tilslutning til et indgreb, der kunne sikre, at skattestoppet blev overholdt i forholdt til borgerne.

I perioden omkring kommunalreformen, årene 2006-2007, var der særlige omstændigheder omkring den kommunale skattefastsættelse, idet der var fastsat et loft over skattesatserne i den enkelte kommune. Den kommunale skattefastsættelse for 2006 og 2007 kan således ikke sammenlignes direkte med de øvrige år.

Fra 2008 er den kommunale skattefastsættelse "fri" igen, dog inden for skattestoppets rammer. Samtidig indgik regeringen og KL en økonomiaftale for 2008, der indebar, at den kommunale skat kunne stige inden for en ramme på 750 mio. kr. Som det fremgår af figuren stiger den kommunale skat betydelig fra 2007 til 2008 og med mere end de aftalte 750 mio. kr. Fra 2007 til 2008 stiger den gennemsnitlige udskrivningsprocent således med 0,2 procentpoint.

Næste gang, der sker et spring i udskrivningsprocenten er fra 2009 til 2010, hvor udskrivningsprocenten stiger med knap 0,1 procentpoint. Derefter ligger udskrivningsprocenten relativt stabil og endda med en svagt faldende tendens. I 2013 og 2014 ses det, at den gennemsnitlige udskrivningsprocent falder en smule, og det er ikke sket siden 1990.

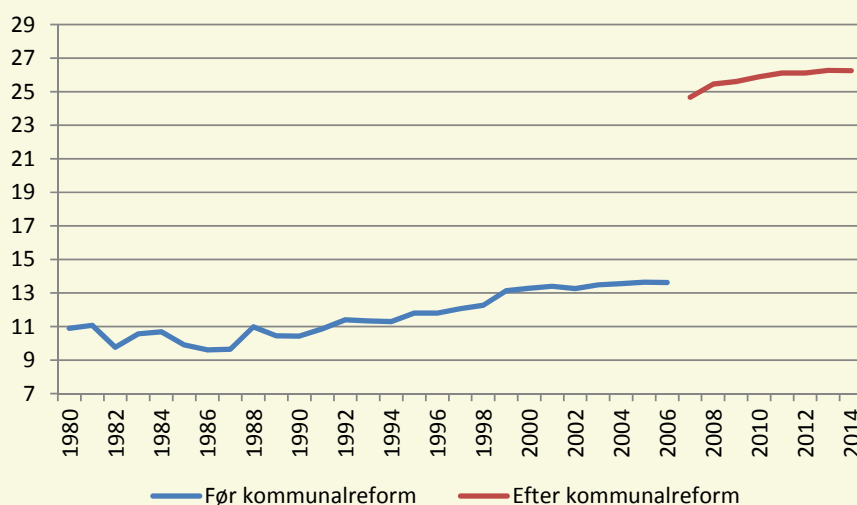
I nedenstående figur 4.2 illustreres udviklingen i den gennemsnitlige grundskyldspromille for samme periode. Det ses af figuren, at der for perioden 1980 til 1990 er en del udsving i den gennemsnitlige grundskyldspromille både i opadgående og nedadgående retning.

I 1980 er den gennemsnitlige grundskyldspromille på 10,9 promille. Derefter falder grundskyldspromillen til 9,8 promille i 1982 for derefter frem mod 1984 at stige til 10,7 promille. Tilsvarende hop ses i 1986 hvor grundskyldspromillen er nede på 9,6 promille for derefter at stige til knap 11 promille i 1988.

Fra 1990 stiger grundskyldspromillen jævnt og i perioden frem mod 2000 stiger den med knap 3 promille til 13,3 promille. Derefter aftager stigningen og fra 2000 til 2005 stiger grundskyldspromillen med knap 0,4 promillepoint. Det svarer i store træk til udviklingen i udskrivningsprocenten. Det skal dog her bemærkes, at der i økonomiaftalerne ikke har været fokus på udviklingen i grundskyldspromillen i samme omfang som udskrivningsprocenten. Således har regeringens henstilling om at holde skatten i ro i nogle år kun omfattet udskrivningsprocenten.

For 2006 og 2007 er grundskyldspromillen ligesom udskrivningsprocenten underlagt et loft. Fra 2007 til 2008 ses der tilsvarende stigning som i udskrivningsprocenten, idet grundskyldspromillen stiger med 0,8 promille fra 24,7 til 25,5 promille. Derefter stiger grundskyldspromillen frem mod 2013 til 26,3 promille, dog med et mindre dyk i 2012. I 2014 sker der også et lille fald i grundskyldspromillen.

Figur 4.2
Udviklingen i den gennemsnitlige grundskyldspromille



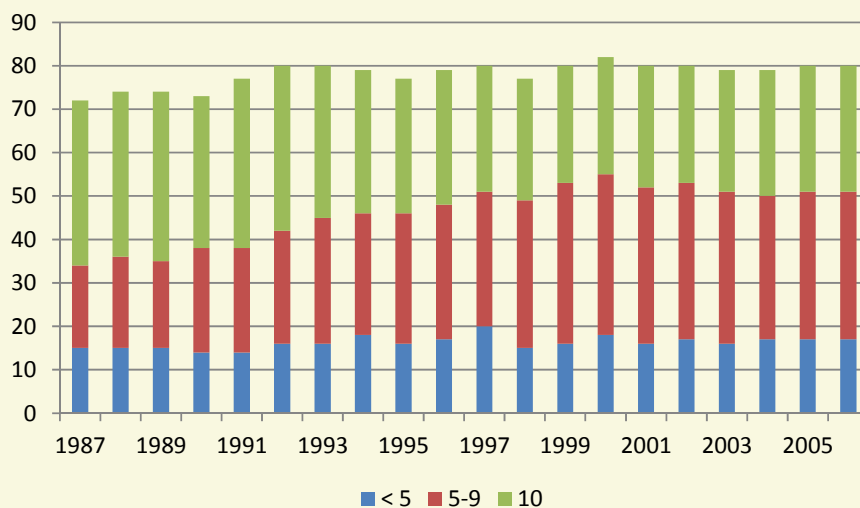
Anm.: I perioden før kommunalreformen er opgørelsen ekskl. København og Frederiksberg Kommuner.
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Nedenfor beskrives udviklingen i kommunernes opkrævning af dækningsafgift af forretningsejendomme. Figur 4.3 og 4.4 illustrerer udviklingen for hhv. perioden før kommunalreformen og perioden efter kommunalreformen. Det bemærkes, at Økonomi- og Indenrigsministeriet har registreret data fra 1987 og frem.

Det er op til den enkelte kommune at træffe beslutning om, hvorvidt den vil opkræve dækningsafgift af forretningsejendomme. Kommunerne kan maksimalt fastsætte en dækningsafgiftspromille af forretningsejendomme på 10 promille. Dækningsafgiftspromillen opgøres ikke på samme måde som udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen som en gennemsnitlig promille. Udviklingen belyses derfor i stedet ved at inddele dækningsafgiftspromillerne i følgende 3 intervaller:

- Dækningsafgiftspromiller lavere end 5 promille
- Dækningsafgiftspromiller der er fra 5 promille til 9 promille
- Dækningsafgiftspromiller der er på 10 promille

Figur 4.3
Intervalinddeling af kommuner, der opkræver dækningsafgift i perioden 1987-2006



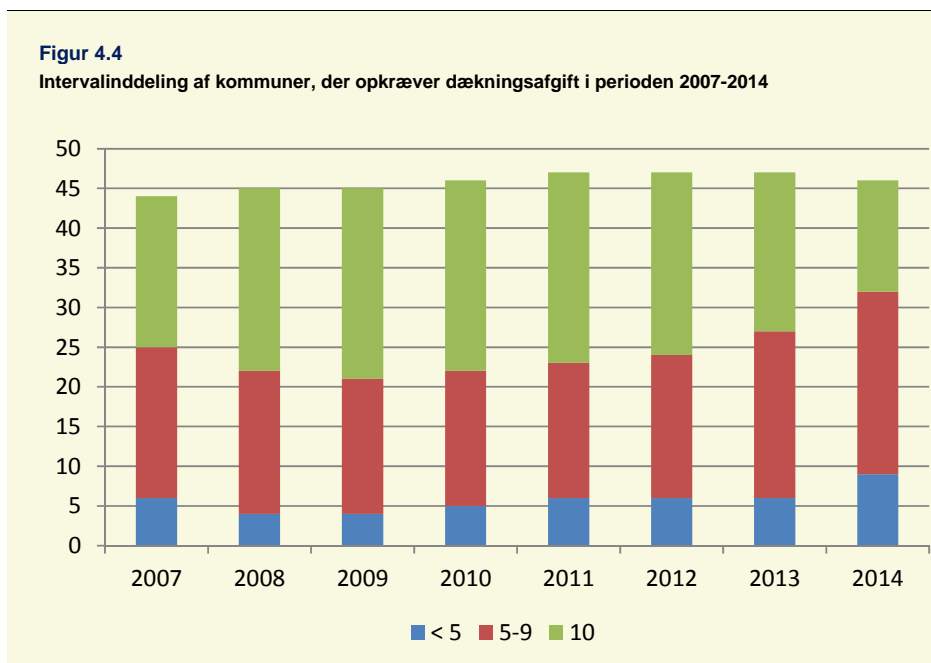
Anm.: Opgørelsen er ekskl. København og Frederiksberg Kommuner.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det ses af figur 4.3, at antallet af kommuner, der opkræver dækningsafgift af forretningsejendomme ligger relativt stabilt over perioden. I slutningen af 80'erne er det lidt over 70 kommuner, der opkræver dækningsafgift og fra 1990 og frem til kommunalreformen, er det knap 80 kommuner, der opkræver dækningsafgift.

Der ses en udvikling i niveauet for dækningsafgiften, idet antallet af kommuner, der opkræver den høje – maksimale – sats for dækningsafgift falder over perioden. I 1987 opkræver 38 kommuner den maksimale dækningsafgift, og denne gruppe af kommuner falder til 29 kommuner i 2006.

I årene efter kommunalreformen – 2008-2009 - er der omkring 44-45 kommuner, der opkræver dækningsafgift af forretningsejendomme, jf. figur 4.4. Heraf er der 23-24 kommuner, der opkræver den høje dækningsafgift på 10 promille. Dette antal falder dog frem mod 2014, hvor det blot er 14 kommuner, der har fastsat en dækningsafgiftspromille på 10 promille. Antallet af kommuner, der opkræver dækningsafgift af forretningsejendomme ligger stabilt på omkring 45 for hele perioden.



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Generelt set over hele perioden vurderes det ikke at være stigninger i dækningsafgiften af forretningsejendomme, der er baggrunden for, at der i samme periode er sket en skatteforhøjelse ud over det aftalte. Det er muligt, dette bl.a. skal ses i sammenhæng med, at erhvervslivet i stort omfang har medvirket til at skabe synlighed omkring forskellene i kommunernes dækningsafgiftspromiller

4.2 Udvikling i overholdelse af de indgåede aftaler om skat

De årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL har regelmæssigt indeholdt ønsker til skatteudskrivningen.² Ifølge en survey fra OECD³ har praktisk talt alle årlige aftaler mellem kommuner/amter og regeringen siden 1984 indeholdt mål for den gennemsnitlige skatteprocent og skatteprocenten har derved udgjort en central nøglevariabel i aftalerne og således også i forhold til aftaleopførelse.

Som det fremgår nedenfor har de årlige aftaler om skat imidlertid udviklet sig over tid. Aftaletekstens indhold er over tid blevet ændret og herunder i forhold til hvilke skattearter, der har

² Mau, Niels Jørgen: "Aftalesystemet mellem staten og kommunerne – opgaver og udfordringer. Indenrigsministeriet 1848-1998, 1998

³ OECD Economic Surveys Denmark, 2002

været omfattet af skatteaftalen. Ligesom aftaletekstens karakter har varieret i forhold til, om der var tale om en "retningslinje", en "henstilling" eller et "krav".

Op i gennem 90'erne sker der generelt et skift i aftalerne, fra at udgøre retningslinjer for den økonomiske udvikling til nu at indeholde detaljerede pejlemærker og henstillinger for de kommunale serviceområder, herunder den kommunale skat. Der er fundet en løbende udvikling sted i retning af mere forpligtende aftaler.

I 90'erne har der for de fleste år været aftalt uændret skat – enten målt i beskatningsniveau eller målt som udskrivningsprocent og grundskyldspromille under ét. I enkelte år er det samtidig blevet indikeret, at der var mulighed for en skattestigning i enkeltkommuner med vanskeligheder. Endelig er der for enkelte år indgået økonomiaftaler, der indebar, at skatteprocenten skulle nedsættes.⁴

For perioden 1999-2002 blev der indgået en 4-årsaftale om kommunernes økonomi. Denne aftale indeholdt en række nye elementer, idet der blev aftalt konkrete udgiftsrammer for de fire år, og aftalen indeholdt klare tilkendegivelser om prioriteringen af udgifterne. Baggrunden for denne nye aftaleform var et ønske om et mere forpligtende økonomisk samarbejde mellem staten og kommuner/amter og indikerer således et stemningsskifte i økonomiaftalerne.

For den 4-årige periode blev der indgået en aftale om uændret kommunal skat. Det følger således af aftalen, at "regeringen tillægger der afgørende betydning, at den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent ikke stiger i perioden". For de enkelte år i perioden blev det præciseret, at "det henstilles til kommunerne, at den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent fastholdes uændret".

I 00'erne er det særligt den daværende regerings skattestop, fra og med 2003, der satte rammerne for den kommunale skat. Herved skærpedes formuleringen omkring den kommunale skattefastsættelse, og det blev samtidig præciseret, at uændret skat skal forstås som udskrivningsprocenten, grundskyldspromillen og dækningsafgiften under ét, jf. boks 4.1.

⁴ Mau, Niels Jørgen: "Aftalesystemet mellem staten og kommunerne – opgaver og udfordringer. Indenrigsministeriet 1848-1998"

Boks 4.1**Uddrag fra aftalen om kommunernes økonomi for 2003**

"Den gennemsnitlige udskrivningsprocent, den gennemsnitlige grundskyldspromille og dækningsafgifterne for erhvervsjendomme må ikke stige i forhold til 2002 for kommunerne i hele landet set under ét. Regeringen vil søge tilslutning til at neutralisere virkningen af eventuelle stigninger i disse skatter. Skattestigninger i kommuner under administration er undtaget herfra.

Der kan være særligt økonomisk trængte kommuner, der kan have vanskeligt ved at undgå skattestigninger. Derfor er det nødvendigt, at kommuner der bedre stillede – f.eks. demografisk – reducerer skatteudskrivningen tilsvarende.

KL vil understøtte kommunernes bestræbelse på at sikre, at den kommunale beskatning ikke stiger."

Kilde: Aftale om kommunernes økonomi for 2003.

Parallelt hermed er der sket en udvikling i kommunernes koordinering af skatteændringer med henblik på at overholde de indgåede aftaler om skat. Det er vurderingen, at kommunerne fra og med 2003 i regi af KL har styrket koordineringen. Dette har bidraget til, at den kommunale skat under ét ikke stiger, jf. boks 4.1.

Skattestoppet blev videreført i økonomiaftalerne for 2004 og 2005. Skattestoppet var de facto overholdt i 2006 og 2007 som følge af de fastsatte lofter for skatteprocenterne. I 2008 var der aftalt et løft i den kommunale skat, hvorefter der i 2009 igen blev indgået en aftale om uændret skat. I økonomiaftalerne for 2010 og 2011 var der aftalt en pulje til skatteforhøjelse på hhv. 500 og 300 mio. kr. således at nogle kommuner kunne hæve skatten inden for disse rammer. Kommunerne skulle ansøge Økonomi- og indenrigsministeriet om en andel af puljen til skatteforhøjelser, der blev udmøntet på baggrund af en række kriterier. I 2012 var der aftalt uændret skat.

I 2013 var der ligeledes aftalt uændret skat, men samtidig indgik det i aftalen om justeringer i udligningssystemet, at nogle kommuner efter ansøgning skulle have mulighed for at forhøje skatten inden for en ramme på 250 mio. kr. For at skabe plads til disse skatteforhøjelser inden for en uændret skatteramme blev det i aftalen forudsat, at andre kommuner skulle sænke skatten for tilsvarende 250 mio. kr. Med henblik på at understøtte sådanne skattemæssige aftales indskudspulje til at dække en andel af enkeltkommuners provenutab ved skattemæssige ændringer.

En tilsvarende aftale om dels en ramme til skatteforhøjelser og dels en tilskudspulje til skattemæssige ændringer indgik i økonomiaftalen for 2014.

Det kan konstateres, at der siden slutningen af 80'erne har været et mål om eller en henstilling om, at den kommunale skat skulle holdes uændret. Det faktiske resultat har imidlertid været en opadgående stigning i skatteprocenten for hhv. kommuner og amter, jf. afsnit 4.1. OECD konstaterer da også – i tidligere nævnt survey fra 2002 – at i 11 ud af 18 år, for perioden 1984-2000, har de faktiske ændringer i skatteprocenterne været større end det forudsat-

te niveau. Aftaleteksterne om skatten havde i disse år karakter af at være henstillinger fremfor egentlige krav.

Den opadgående skatteprocent i kommunerne skal ses i lyset af, at der samtidig – op igennem 90'erne – har været en realvækst i kommunernes udgifter, som har været højere end forudsat i det enkelte år. Det kan konstateres, at disse skattestigninger generelt set ikke har medført en økonomisk sanktion fra regeringens side. Den øgede beskatning og udgiftsvækst har indgået som en del af den samlede førte finanspolitik. Udviklingen i de kommunale udgifter og glidningen i skatteprocenterne er således til dels blevet accepteret af den på tidspunktet siddende regering.

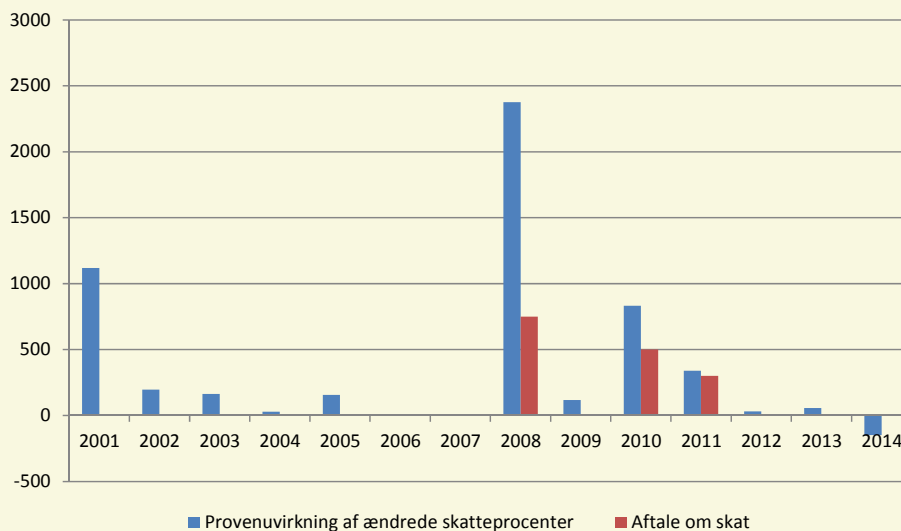
Det er svært at opgøre aftaleoverholdelse i et historisk perspektiv, da selve begrebet aftaleoverholdelse har udviklet sig over tid. Det kan således diskuteres, om det er muligt at tale om aftaleoverholdelse i de år, hvor der blot indgår en henstilling om, at skatterne holdes uændret, som det fx var tilfældet i 90'erne.

Med ovenstående in mente viser figur 4.5 årets provenustigning i kommunerne sammenholdt med årets aftale om skat for perioden 2000-2014. De blå kolonner angiver provenuændringen, der kan tilskrives ændringer i skatteprocenterne⁵ i forhold til året før. De røde kolonner angiver en evt. aftalt ramme til skatteforhøjelse. Som det også fremgår af figuren var det kun i årene 2008, 2010 og 2011, at der blev aftalt en ramme til skatteforhøjelse. De øvrige år har der været indgået en aftale om uændret skat.

Det bemærkes, at figuren medtager alle kommuner for hele perioden, det vil sige at såvel København som Frederiksberg også er medtaget i perioden før kommunalreformen, på trods af deres særlige dobbeltstatus som amt og kommune. Endvidere bemærkes det, at provenuændringen er beregnet for udskrivningsprocenten, grundskyldspromillen og dækningsafgiften under ét.

⁵ Fra år til år vil provenuet ligeledes kunne ændre sig som følge af ændringer i beskatningsgrundlaget, men denne provenuændring er ikke relevant i denne sammenhæng.

Figur 4.5
Provenuændring sammenholdt med aftaler om skat



Anm.: Opgørelsen medtager alle kommuner. Grundskyld vedr. produktionsjord er medregnet, men dog renset for de lovmæssige promillenedsættelser. Der er ikke korrigeret for medfinansiering af det skrå skatteloft.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, aftaler om kommunernes økonomi.

Figuren angiver ikke direkte graden af aftaleoverholdelse i det enkelte år, hvilket dels skyldes beregningsmetoden, hvor der bl.a. ikke er korrigeret for medfinansiering af det skrå skatteloft, jf. note til figuren. Dels skyldes det variationen i aftalerne over perioden. Ligesom der i de enkelte år kan være særlige omstændigheder, hvor en skattestigning er aftalt med regeringen, fx i forhold til kommuner under administration.

Figuren illustrerer dog, at der på trods af henstilling eller krav om uændret skat er sket en skatteglidning også inden for de seneste 14 år. Det kan således konstateres, at den kommunale skat steg i perioden 2000-2002 på trods af henstillinger om, at skatten skulle holdes i ro. Fra 2003 – og med indførelsen af skattetoppet – overholdes aftalerne om skat frem mod kommunalreformen. I 2004 og 2005 ses der en mindre provenustigning, men i året er stigningen blevet accepteret som værende inden for rammen. I 2006 og 2007 er skatten fastlåst. I 2008 ses der en betydelig overskridelse af den aftalte ramme, der som bekendt gav mulighed for en vis stigning i den kommunale skat. Overskridelsen skal dog også ses i lyset af, at kommunalreformen indebar en historisk stor omfordeling af opgaver og økonomi mellem kommunerne.

Fra og med budget 2009 indførtes skattesanktionen. Den mindre skattestigning i 2009 blev i året accepteret som værende inden for rammen, hvorimod skattestigningen i 2010 ikke blev accepteret, og der blev derfor foretaget en modregning i henhold til loven om skattesanktio-

nen. I 2011-2012 ses der en mindre overskridelse af aftalen, som dog blev accepteret. I 2013 er der ligeledes en overskridelse af aftalen, som bliver sanktioneret. I 2014 falder den samlede kommunale skat for første gang i lang tid.

Udviklingen de seneste 14 år tyder på, at det har understøttet kommunernes overholdelse af de aftalte skatteniveauer, når den statslige styring skærpes. Der har således i tidligere år været en tendens til en skatteglidning.

Kursskiftet fra betydelige overskridelser i 2000-2002 til en langt bedre aftaleoverholdelse i 2003-2005 kan forklares med indførelsen af det kommunale skattestop i 2003, og herunder muligheden for et eventuelt indgreb i tilfælde af en overskridelse. Indførelsen af skattesanktionen i 2009 bidrager ligeledes til en tættere aftaleoverholdelse, ligesom gennemførelsen af sanktionen i 2010 vurderes at have haft en effekt for de efterfølgende år.

Samtidig er det vurderingen, at kommunernes større koordinering af udmøntningen af økonomiaftalerne i de senere år har haft en mærkbar effekt på kommunernes overholdelse af aftalerne om skatten.

Udviklingen skal også ses i lyset af, at der givetvis er kommuner, der ikke sætter skatten ned, selvom de har mulighed herfor. Årsagen hertil kan bl.a. være, at sanktionsordningen ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter kommunale skattenedsættelser. I den forbindelse er det dog vurderingen, at de afsatte puljer til skattenedsættelser i 2013 og 2014 har haft en positiv effekt på kommuners lyst til at sætte skatten ned. Når kommuner sætter skatten ned, skaber det rum til, at andre kommuner kan hæve skatten og bidrage derved til, at den samlede skat for kommunerne under ét holdes i ro.

4.3 Udvikling i enkeltkommuners skattebevægelser

Det må ses som en risiko ved sanktionsordningen, at de enkelte kommuner undlader at tilpasse skatten. En central del af evalueringen er derfor en vurdering af fleksibiliteten ved den nuværende skattesanktion.

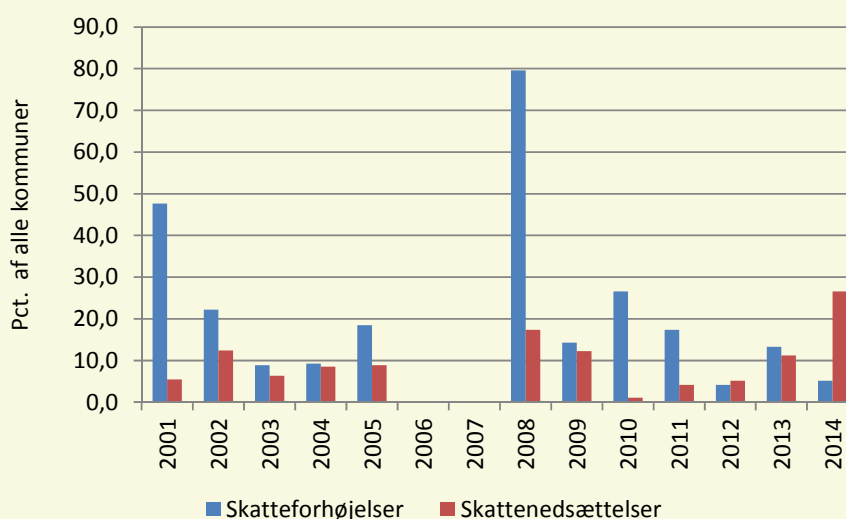
Med fleksibilitet menes der, at enkeltkommuner har mulighed for at tilpasse skatten i opadgående og nedadgående retning inden for en ramme om uændret skat, forudsat at hhv. merprovenuet og mindreprovenuet udligner hinanden. Derudover menes også en fleksibilitet i skattearter, således at enkeltkommuner kan foretage en skatteomlægning. Sanktionsbestemmelsen omfatter indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift af erhvervsjendomme under ét. Det betyder, at den enkelte kommune inden for en ramme om uændret skat har mulighed for at hæve udskrivningsprocenten på indkomst mod at sænke grundskyldspromillen på jord, forudsat at ændringen i provenuerne udligner hinanden.

Skattesanktionen giver således mulighed for en vis fleksibilitet i skatteudskrivningen og dermed plads til en vis bevægelse i enkeltkommuners skatteprocenter. Spørgsmålet er derfor, om der faktisk sker en sådan bevægelse i skatteprocenterne eller om skatteprocenterne de seneste år er blevet fastlåst. Dette undersøges nærmere i dette afsnit, hvor fleksibiliteten analyseres dels på tværs af kommuner og dels på tværs af skattearter.

Nedenstående figur 4.6 viser andelen af kommuner, der hhv. har hævet eller sænket skatten for perioden 2000-2014. Figuren viser ikke provenuændringen af skattebevægelsen og derfor kan der være tilfælde, hvor der blot er tale om minimale skatteændringer.

Det bemærkes, at et par enkelte kommuner i 2006 og 2007 fastsætter en skat, der er lavere end det fastlagte loft. De særlige omstændigheder omkring 2006 og 2007 gør dog, at det i fremstillingen i figur 4.6 er valgt at lade skatten være uændret for alle kommuner.

Figur 4.6
Andel af kommuner, som ændrer skatten



Anm.: Opgørelsen medtager alle kommuner.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det interessante ved figur 4.6 er, at den viser, at der inden for en uændret skatteramme fortsat er enkelte bevægelser i den kommunale skat. Som det fremgår af figur 4.5 var den samlede provenuændring for årene 2003-2005 tæt på nul, men det er altså ikke ensbetydende med, at kommunerne ikke ændrer på skatteprocenterne i disse år. Tilsvarende tendens ses også for årene 2011 og 2012.

I 2008 var der en relativ stor andel af kommuner, der forhøjede skatten. Det skal ses i lyset af, at der fra 2007 til 2008 skulle ske en afrunding af udskrivningsprocenten fra 1 decimal til 2 decimaler. I forbindelse med kommunalreformen fastlagdes de kommunale udskrivningsprocenter i 2007 undtagelsesvis med to decimaler. Fra og med budgetfastlæggelsen for 2008 skulle den kommunale udskrivningsprocent igen fastsættes med én decimal. I 2008 var der omkring 20 kommuner, der hævdede udskrivningsprocenten som følge af almindelig afrunding – dvs. en afrunding der er lig med eller mindre end 0,05 procentpoint.

Den overvejende tendens er, at der er flere kommuner, der hæver skatten end kommuner, der sænker skatten. I de år hvor en større andel af kommunerne sænker skatten, overstiges denne andel oftest af kommuner, der hæver skatten og med det resultat, at skatteaftalen overskrides. Det er fx tilfældet i 2002 og 2008. Årene 2013 og 2014 adskiller sig fra de øvrige år. For det første er der i 2013 og 2014 mere end 10 procent af landets kommuner, der sænker skatten og for det andet udgør skattenedsættelserne en relativ stor andel af de samlede bevægelser. Bevægelsen i skatteprocenterne i 2013 og 2014 skal formentlig ses i sammenhæng med indførelsen af den særlige tilskudspulje til skattenedsættelser.

Nedenstående figur 4,7 viser stigninger (positiv tal) og nedsættelser (negativ tal) i den kommunale skat fordelt på skattearterne, dvs. indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift. I modsætningen til figur 4.6 over *antallet* af hhv. stigninger og nedsættelser angiver denne figur provenuændringerne i mio. kr. (årets pl). Det ses, at når skatten stiger så stiger den typisk på flere skattearter. Dog er der generelt mest bevægelse i indkomstprocenten og mindre bevægelse i dækningsafgiften. Det er således i indkomstskatten, at der er sket de største stigninger, men det er tilsvarende også i indkomstskatten, at der over perioden er sket de største fald. Over hele perioden er de provenumæssige ændringer i dækningsafgiften relativt beskedne i forhold til ændringerne i indkomstskat og på grundskyld.

Skatteændringerne afspejler ikke generelt set en egentlig skatteomlægning mellem fx indkomst og jord. De seneste år ses det dog, at indkomstskatten er faldet samtidig med, at der har været skattestigninger på grundskyld. Siden kommunalreformen er det frem til 2013 generelt begrænset med nedsættelser i den kommunale grundskyld.

Figur 4.7

Skattestigninger og skattenedsættelser fordelt på skattearter i mio. kr.



Anm.: Opgørelsen medtager alle kommuner. Grundskyld vedr. produktionsjord er medregnet, men dog renset for de lovmæssige promillenedsættelser. Der er ikke korrigeret for medfinansiering af det skrå skatteloft.

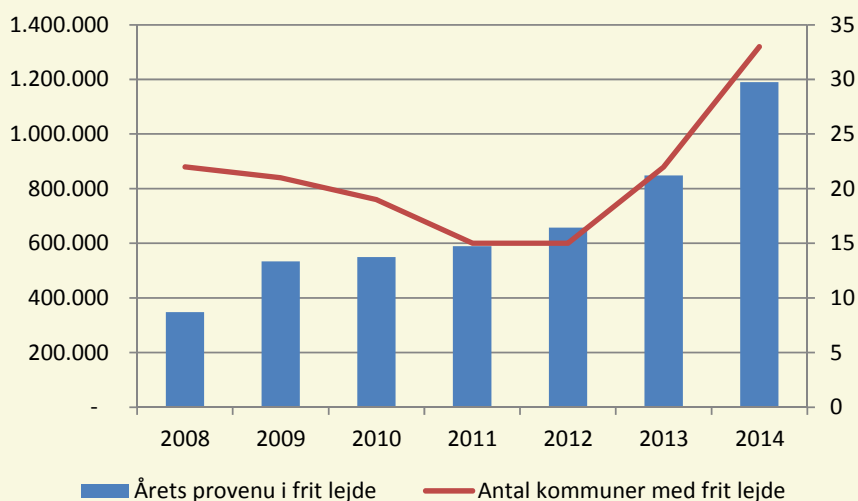
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

4.4 Udvikling i frit lejde

Kommunernes frie lejde opgøres som et samlet provenu i året, baseret på de tidligere års ændringer i hhv. udskrivningsprocenten, grundskyldspromillen og dækningsafgiftspromillen. Det betyder, at i takt med at eksempelvis udskrivningsgrundlaget og grundværdierne stiger vil det frie lejde også stige proportionelt.

I forhold til skattesanktionen er det relevant, hvor meget frit lejde kommunerne har optjent for det pågældende budgetår. I tilfælde af en sanktion vil skattestigninger, der modsvares af et frit lejde nemlig være friholdt for en individuel sanktion. Det er relevant for den enkelte kommune, men også relevant for samtlige kommuner, idet de øvrige kommuner, der måtte sætte skatten op, vil skulle bære den del af sanktionen, som frit lejde-kommunerne undtages fra.

Figur 4.6
Udvikling i frit lejde 2008-2014



Anm.: Beregningen af det frie lejde medtager indkomstskat, grundskyld samt dækningsafgift. Det frie lejde er beregnet med udgangspunkt i årets skattegrundlag.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Tabel 4.6 viser udviklingen i det frie lejde. Der ses en tydelig stigning i det årlige frie lejde fra 2012 og frem, hvilket hænger naturligt sammen med, at det særligt er i 2013 og 2014, at kommunerne foretager skattenedsættelser. Denne tendens er også tydeligt afspejlet i grafen over antallet af kommuner, der har optjent frit lejde, som stiger fra 15 i 2012 til 33, når de vedtagne skatteprocenter for 2014 er medregnet.

Det bemærkes, at en række frit lejde kommuner har fået andel i tilskudspuljen til skattenedsættelser i 2013 og 2014. Det betyder konkret, at deres frie lejde midlertidig er suspenderet i

den periode på 4 år, hvor de i stedet får tilskud til at dække en del af deres tabte skatteindtægter.

Det frie lejde gjorde en reel forskel i forbindelse med modregningen af den samlede overskridelse af skatteaftalen på 270 mio. kr. i 2010. Ud af det samlede modregningsbeløb på 270 mio. kr. var der skattestigninger for ca. 17 mio. kr., der blev modsvaret af et frit lejde og for de pågældende 5 frit lejde kommuner betød det, at den individuelle modregning bortfaldt.

Det optjente frie lejde giver på enkeltkommuneniveau sikkerhed for, at den pågældende kommune igen kan hæve skatten tilsvarende som det frie lejde uden at blive ramt af en individuel sanktion, og er dermed medvirkende til at understøtte fleksibilitet i skatteudskrivningen. For kommunerne under ét kan det frie lejde imidlertid vanskeliggøre koordineringen af den samlede aftaleoverholdelse, såfremt flere kommuner med frit lejde ønsker at gøre brug af deres frie lejde samtidig. I en sådan situation vil frit lejde-kommunerne kunne udløse og dermed påføre kollektivet den fulde sanktion for skattestigningen. Set for den enkelte kommune kan dette hensyn til den samlede koordinering af aftaleoverholdelse svække deres reelle mulighed for at udnytte optjent frit lejde.

For nogle kommuner kan det ydermere i det hele taget være vanskeligt, at skabe overblik over det beregnede frie lejde. Beregningen af det frie lejde er et relativt kompliceret regnestykke, der omfatter flere skattearter over en længere periode.

5. Samlet vurdering af virkningen af skattesanktionen

I dette kapitel gives der på baggrund af evalueringen en samlet vurdering af skattesanktionen, jf. kommissoriet. I forlængelse heraf skitseres nogle mulige overvejelser om den fremtidige anvendelse og udformning af sanktioner på skatteområdet, herunder særlige tilskudsordninger til skattnedsættelser.

5.1 Incitament til at holde den samlede kommuneskat i ro

Det samlede indtryk er, at skattesanktionen fra 2009 har bidraget til et øget incitament til at holde den samlede kommuneskat i ro. Det skal ses i forhold til udviklingen i 90'erne og starten af årtusindskiftet, hvor der kan konstateres en generel opadgående tendens i den kommunale skat på trods af henstillinger om, at den kommunale skat skulle holdes i ro. Dette skal dog ses i lyset af, at aftaletekstens karakter tidligere har haft præg af at være henstillinger fremfor egentlige krav.

Hvis der ses bort for den kommunale skattestigning i 2008, kan det konstateres, at kommunerne fra 2003 i store træk har holdt den samlede kommunale skat i ro. Indførelsen af et egentligt kommunalt skattestop vurderes at have haft en positiv virkning i forhold hertil. Lov om skattesanktion har fra 2009 – som tiltænkt – yderligere bidraget til overholdelse af de aftalte skattniveauer. Skattesanktionen har medvirket til, at den kommunale skatteudskrivning i højere grad ikke blot er et anliggende for den enkelte kommune, men også for kollektivet. Det er afspejlet i sanktionsbestemmelsen, der udgøres af såvel en individuel som en kollektiv del.

Parallelt med indførelsen af skattesanktionen er der sket en intensivering af kommunernes koordinering af skatteudskrivningen. Den såkaldte faseopdelte budgetlægning har været kommunernes svar på behovet for at styrke overholdelsen af kravene til budgetterne i økonomiaftalen. Det vurderes, at den såkaldte faseopdelte budgetproces har været en vigtig forudsætning for, at det er lykkedes 98 kommuner at gøre aftaleoverholdelse til et fælles ansvar for alle kommuner.

Skattesanktionsreglerne indebærer, at kommunerne ved, at de vil få en bloktilskuds-nedsættelse, hvis den samlede kommunale skat stiger eller stiger ud over en aftalt ramme. Det indebærer, at sanktionen er troværdig. Der er dog eksempler på, at den samlede skattestigning har været så minimal, at den efter budgetlægningen er blevet accepteret som ramme for skatten. Det afspejler således også, at reglernes udformning giver en vis fleksibilitet ift. sådanne mindre afvigelser.

Loven om skattesanktioner er møntet på, at kommunerne holder den samlede kommuneskat i ro. Loven omhandler således ikke situationer, hvor kommunerne samlet set sætter skatten ned i forhold til det forudsatte i økonomiaftalen, som det fx er sket med de kommunale budgetter for 2014. En samlet skattenedsættelse indebærer, at udgangspunktet i det følgende år vil være et lavere beskatningsniveau. Der er således ikke mulighed for at kommunerne under ét kan videreføre en "uudnyttet skatteudskrivning" det følgende år. Men den enkelte kommune, der har sat skatten ned, vil dog have optjent et frit lejde (som dog sættes ud af spil i den periode, hvor en kommunen måtte modtage et tilskud til nedsættelsen) og vil på et senere tidspunkt kunne hæve skatten tilsvarende uden individuel sanktion.

5.2 Flexibilitet i den kommunale beskatning

Det må anses som en risiko ved skattesanktionen, at fleksibiliteten i den kommunale beskatning alt andet lige mindskes, og at enkeltkommuner i mindre grad tilpasser skatten i både opadgående og nedadgående retning. Skattesanktionen fra 2009 kan således formodes alt andet lige at have lagt en dæmper på kommunernes incitament til at ændre skatten, men samtidig skal det dog bemærkes, at der hvert år har været nogle få kommuner, der har forhøjet skatten, mens andre har sat den ned.

Siden indførelsen af skattesanktionen har der i økonomiaftalen af flere omgange været aftalt en ramme til skattestigninger. Kommunerne har derpå ansøgt økonomi- og indenrigsministeren om en andel af denne ramme til skattestigninger. Erfaringerne med en sådan ansøgningsproces er positive, idet kommunerne forud for budgetvedtagelsen får godkendt en ramme til skatteforhøjelser. Skatteforhøjelser inden for denne ramme vil i tilfælde af en sanktion ikke blive sanktioneret individuelt. Rammen til skatteforhøjelser har været fordelt på baggrund af kommunernes ansøgning og på baggrund af udmeldte kriterier.

Bevægelsen i skatteprocenterne har siden 1980 primært været i opadgående retning, hvorimod der kun er forekommet mere begrænsede kommunale skattenedsættelser. Tendensen til få kommunale skattenedsættelser var dog også gældende, før der indførtes sanktioner. Selvom der før i tiden var flere kommuner, der ændrede skatten, var det også med en overvægt af skatteforhøjelser. Denne tendens er bl.a. udtryk for, at nogle af de kommuner, der har mulighed for at sænke skatten, undlader at gøre dette. Det kan der være flere forklaringer på.

En af forklaringerne kan være en manglende synlighed blandt befolkningen om niveauet for kommuneskatten. Manglende synlighed kan have været en medvirkende faktor for, at kommuneskatten har været en relativ begrænset del af den lokale politiske debat. Øget synlighed

kan være med til at understøtte fleksibilitet i den kommunale skat, herunder kommunale skat-tenedsættelser.

De aftalte puljer til hhv. skattnedsættelser og skattestigninger vurderes at have bidraget til synlighed om den kommunale skat og skærpet debatten herom. Særligt i forhold til skattnedsættelser vurderes tilskudspuljen – belønningsordningen for skattnedsættelser – at have haft en positiv effekt på en debat om muligheden for en skattnedsættelse. Både i 2013 og 2014 er der således også i sammenligning med øvrige år mange kommunale skattnedsættelser. Nogle af skattnedsættelserne formodes at være blevet gennemført under alle omstændigheder, men i andre tilfælde kan ordningen have tilskyndet kommunen til at gennemføre en nedsættelse eller til at sætte skatten mere ned, end de ellers ville have gjort.

Puljerne til skattnedsættelser vurderes således også i sig selv at have bidraget til en lokal debat om kommuneskatten og herigennem forventeligt skabt en øget synlighed om den kommunale skat i budgetprocessen. Udviklingen understøtter således forventningen til, at øget synlighed om de kommunale skatter kan medvirke til en balanceret udvikling i disse. Der kan på den baggrund være behov for at overveje andre muligheder for at øge synligheden af kommuneskatten.

En anden forklaring på kommunernes tilbageholdenhed vedr. skattnedsættelser kan være, at kommunerne er usikre på, om de ville kunne hæve skatten igen, såfremt de igen skulle have behov for det. Denne usikkerhed er søgt imødekommet via bestemmelserne om det frie lejde, hvis formål er at give kommunerne sikkerhed for, at de kan hæve skatten igen uden individuel sanktion. En evt. udnyttelse af det frie lejde skal dog koordineres mellem kommunerne for at sikre en samlet aftaleoverholdelse og dermed undgå en kollektiv sanktion, hvilket i den konkrete situation kan gøre udnyttelsen af frit lejde mindre attraktiv. Desuden kan det frie lejde være vanskeligt at opgøre og få et overblik over for den enkelte kommune

5.3 Samspil med overudligningsregel og skråt skatteloft

Som beskrevet tidligere har såvel overudligningsbestemmelsen og bestemmelsen om det skrå skatteloft en betydning for skattesanktionen og dennes anvendelse. For begge bestemmelser gælder det, at de er med til at komplicere kommunens beregning af det nettoskatteprovenu, som indgår i skattesanktionen og dermed også komplicere kommunens mulighed for at agere i forhold til skattesanktionens bestemmelser.

5.4 Overvejelser

Finansieringsudvalget er anmodet om at fremkomme med overvejelser om den fremtidige anvendelse og udformning af sanktioner på skatteområdet, herunder særlige tilskudsordninger til skattnedsættelser.

Generelt er det vurderingen, jf. ovenfor, at skattesanktionen har bidraget til formålet om at holde den samlede kommuneskat i ro. Kommunernes koordinering for at overholde økonomiaftalerne gennem den såkaldte faseopdelte budgetlægning vurderes også at have bidraget til at holde den samlede kommuneskat i ro. Samtidig er det vurderingen, at sanktionerne har indebåret en risiko for mindre fleksibilitet i skatteudskrivningen, men at fleksibiliteten delvist er fremmet særligt i de seneste år med puljer til tilskud til skattenedsættelser.

Der kan ikke peges på et behov for grundlæggende ændringer af skattesanktionsreglerne, om end det vurderes fortsat at kunne være relevant i enkelte år at understøtte fleksibiliteten i skatteudskrivningen ved afsættelse af en pulje til tilskud til skattenedsættelser.

Herudover kan evalueringen give anledning til nogle overvejelser. Det omhandler i hovedtræk mulige forenklinger, som dog også vil være forbundet med såvel fordele som ulemper.

5.4.1 Overvejelser i forhold til at styrke kommuners incitament til at nedsætte skatten

Nedenfor følger overvejelser i forhold til yderligere at styrke kommuners incitament til at nedsætte skatten.

A) At lovfæste en tilskudsordning til skattenedsættelser

Det kunne principielt overvejes at indføre en bestemmelse i loven om en belønningsordning, hvor kommuner der sætter skatten ned vil få et tilskud. Derved gøres skattesanktionen symmetrisk, således at kommuner, der sænker skatten kompenseres med 75 procent af provenutabet det første, 50 procent i andet og tredje år og 25 procent det fjerde år.

Det ville således mere permanent styrke kommunernes incitament til skattenedsættelser og dermed fleksibilitet i skatteudskrivningen.

Puljen ville dog også skulle finansieres, fx over bloktilskuddet, og det ville således være hensigtsmæssigt at begrænse omfanget af ydet tilskud for ikke at skabe usikkerhed for den enkelte kommune mht. evt. bidrag til finansiering. Samlet vurderes det således mere hensigtsmæssigt at der afsættes en konkret pulje i år, hvor det vurderes relevant.

B) At styrke synligheden omkring den kommunale skat

Det kan overvejes at styrke synligheden om den kommunale skat, idet en øget synlighed vurderes at have en effekt på kommuners incitament til at nedsætte skatten. Lokalt kan det bl.a. ske via øget dialog om budgettet og lokale prioriteter. Fra central side kan det overvejes, om kommuneskatten i højere grad kan fremhæves som et benchmark mål, således at borgere får et bedre grundlag for at sammenligne deres kommuneskat. Andre, fx KREVI, har peget på en række andre muligheder, der kan være relevante i forhold til at forsøge at synliggøre kommuneskatten over for borgerne.

5.4.2 Overvejelser i forhold til regelforenkling og øget gennemsigtighed

Nedenfor følger overvejelser, der omhandler regelforenkling og øget gennemsigtighed.

A) At ændre sanktionslovens bestemmelse om medfinansiering af det skrå skatteloft

Det kan overvejes at ændre bestemmelserne, således at det skatteprovenu, der indgår i sanktionsloven ikke korrigeres for kommunernes medfinansiering af det skrå skatteloft. Det vil være en regelforenkling for kommunerne såvel som staten. Det vil gøre det nemmere for den enkelte kommune at vedtage en skatteprocent i overensstemmelse med en evt. tildelt ramme. Det bemærkes, at korrektionen typisk udgør et mindre beløb.

Det bemærkes, at det også vil indebære, at der undgås situationer, hvor kommuner får en sanktion (om end der er tale om mindre beløb) i en situation, hvor kommunen tror den har handlet inden for rammerne af aftalen og en evt. tildelt ramme til skattestigning.

På den anden side, vil der dermed være tale om en mindre præcis opgørelse af kommunernes skatteprovenu i tilknytning til skattesanktionsreglerne.

B) At ændre sanktionslovens bestemmelse om overudligningsordningen

Det kan overvejes at ændre bestemmelsen om overudligningen, således at der i skattesanktionsloven ikke foretages en korrektion af overudligningsbeløbet. Det vil være en regelforenkling for kommunerne såvel som staten. Fx vil en kommune, der har fået tilskud til skattenedsættelsen kunne regne med dette tilskud, idet skatteprovenuet ikke, som nu, vil blive ændret over årene som et resultat af overudligningsbestemmelsen. Det vil videre betyde, at såfremt der gennemføres en sanktion, vil de berørte kommuner have vished om den eksakte modregning de kommende år, da denne ikke længere vil kunne påvirkes af overudligningsbestemmelsen.

Fordele og ulemper er i øvrigt svarende til ovenfor under A.

C) At afskaffe det frie lejde

Det kan overvejes at afskaffe det frie lejde. Det skal ses i sammenhæng med, at en udnyttelse af det frie lejde beror på en intern koordinering blandt kommunerne og er altså ikke alene et anliggende for den enkelte frit-lejde kommune. For den enkelte kommune kan det desuden være vanskeligt at skabe et overblik over et evt. optjent frit lejde, som med det nuværende system med hensyntagen til tilskud til skattenedsættelser er meget kompliceret.

Ulempen herved vil dog være, at der afskaffes en optjent "rettighed", hvilket kan svække den samlede troværdighed i sanktionssystemet.

D) At fastlåse det frie lejde

Det kan alternativt overvejes at fastlåse det frie lejde. For de kommuner der pr. 1. januar 2014 har et optjent frit lejde vil det således i givet fald blive bevaret i 2014-niveau, mens det fremadrettet ikke er muligt at optjene frit lejde.

Fordelen ift. C er, at der opnås en forenkling fremadrettet samtidig med at kommunerne beholder deres optjente "rettigheder". På den anden side vil den fremadrettede afskaffelse betyde et behov for ad anden vej at understøtte skattefleksibilitet, fx gennem puljer til skattenedsættelser.

5.4.3 Samlet overvejelse

Ud fra en samlet afvejning af overvejelser og hensyn vurderer Finansieringsudvalget, at det vil være hensigtsmæssigt at fastholde de gældende bestemmelser vedr. medfinansiering af det skrå skatteloft, overudligning og frit lejde. Der lægges således vægt på hensynet om at fastholde en præcis og retvisende opgørelse af skatteprovenuet. Ligesom det vurderes hensigtsmæssigt at fastholde de optjente rettigheder i form af frit lejde og dermed vægte hensynet til troværdigheden i sanktionssystemet.

Finansieringsudvalget finder det hensigtsmæssigt, at der også fremadrettet er opmærksomhed om, at det i enkelte år kan være relevant at aftale puljer til skattenedsættelser mhp. at understøtte fleksibiliteten i skatteudskrivningen, og at der fortsat indhøstes erfaringer med ordningen.

Finansieringsudvalget finder, at det kan være relevant at foretage en ny vurdering af sanktionsbestemmelsen på et senere tidspunkt mhp. at se på erfaringerne med ordningen.

www.oim.dk