

Den hemmelige skat

Skattefastsættelsen i
kommunerne 2011





Forord

KREVI undersøger i denne rapport synligheden af de kommunale skatter ved at analysere skattefastsættelsen i forbindelse med budgettet for 2011.

Regeringens finansieringsudvalg er blevet bedt om at undersøge mulighederne for at øge synligheden af de kommunale skatter og fastsættelsen af dem. Forventningen bag ønsket om at øge synligheden af skatterne er, at øget synlighed om de lokale skatter vil kunne dæmpe det opadgående pres på skatterne, fordi vælgerne så vil have større opmærksomhed på, hvilken betaling kommunen opkræver i form af skat. Indenrigs- og Sundhedsministeriet bad derfor, som en del af Indenrigs- og Sundhedsministerens bestillingsret, KREVI om at gennemføre en undersøgelse af kommunernes skattefastsættelsesproces og involveringen af borgerne i processen.

Undersøgelsen bygger på besvarelser fra 67 af landets borgmestre og viser, at processen omkring kommunernes skattefastsættelse ikke er særlig synlig for borgerne. I kommunalbestyrelserne er der et lavt konfliktniveau omkring skat, og debatten om skat med borgerne er i de fleste kommuner meget begrænset. En tidligere undersøgelse viser endvidere, at få borgere kender deres egen kommunes beskatningsniveau.

Rapporten afsluttes med nogle bud på, hvordan man kunne øge synligheden i skattefastsættelsen.

KREVI ønsker at sige stor tak til de medvirkende borgmestre. Vi håber, at I vil finde analysen af jeres besvarelser interessant og brugbar. Endvidere vil vi takke Indenrigs- og Sundhedsministeriet for sparring undervejs.

April 2011
Torben Buse
Direktør



Indholdsfortegnelse

SAMMENFATNING	1
KOMMUNERNES SKATTER.....	5
2.1 Kommunernes tre skattekilder	5
2.2 Fordele ved kommunal skatteudskrivning	7
RAMMER OG FORUDSÆTNINGER	9
3.1 Forudsætning for kommunal skatteudskrivning.....	9
3.2 Økonomiaftalerne - sanktioner og incitamenter.....	10
3.3 Et spørgsmål om synlighed?.....	11
SYNLIGHED I LOKALPOLITISKE PROCESSER	14
4.1 Synlighed i budgetproces	14
4.2 Indhold i politiske drøftelser	16
4.3 Lokal debat og borgerinvolvering	19
4.4 Opsamling: lokalpolitiske processer og skatters synlighed	22
4.5 Fortsat pres på skatten.....	23
PERSPEKTIVER.....	28
REFERENCER.....	33

Den hemmelige skat

ISBN-nr.: 978-87-92258-70-0 (elektronisk version)

Udgivet april 2011 af: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut,
Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 72 26 99 70, post@krevi.dk.

Forfatter/e: Rasmus Dørken, Bo Panduro

Rapporten kan downloades gratis på www.krevi.dk

Grafisk design: Weltklasse A/S



Sammenfatning

Kommunernes ret til at udskrive skatter er unik, og argumenterne for at kommunerne kan udskrive skatter er gode. Det antages at føre til større økonomisk ansvarlighed, give mulighed for at tilpasse kommunens service-niveau til borgernes lokale ønsker og motivere kommunerne til at fremme lokal vækst.

Imidlertid er det gennemsnitlige kommunale beskatningsniveau steget kontinuerligt gennem en længere årrække, uden at det har været tilsigtet fra centralt hold. Skiftende regeringer har derfor på forskellige måder forsøgt at imødegå det opadgående pres på det kommunale beskatnings-niveau.

Denne rapport behandler synligheden af de kommunale skatter. Mere synlige skatter er et af forslagene til at dæmme op for det opadgående pres på de kommunale skatter. Antagelsen er, at større synlighed om den enkelte borgers skattebetaling vil skærpe borgerens opmærksomhed på skat, og dermed føre til større politisk opmærksomhed på beskatnings-niveauet i kommunen. En tidligere undersøgelse viser, at borgernes viden om de kommunale skatter er lav: få borgere kender blot tilnærmelsesvist deres kommunes indkomstskatteprocent.

Rapporten undersøger som en del af skatternes synlighed, hvordan kommunernes skattefastsættelse foregår og gøres synlig for borgerne. Landets borgmestre har svaret på en række spørgsmål om skattefastsættelsen i forbindelse med budgetprocessen for 2011.

Projektets formål

I dette projekt drøfter vi synligheden af de kommunale skatter generelt og undersøger konkret synligheden af skattefastsættelsen i kommunernes budgetlægning.

For at belyse synligheden af skattefastsættelsen i de lokalpolitiske processer i kommunerne undersøger vi følgende spørgsmål:

- Hvordan indgår skat i kommunalbestyrelsernes budgetproces?
- Hvilket indhold har drøftelserne af skat i kommunalbestyrelserne?
- I hvilket omfang er skattefastsættelsen synlig i den lokale debat?
- Hvordan inddrages og orienteres kommunens borgere i processen omkring skattefastsættelse?

Skattefastsættelsen i kommunerne er ikke særlig synlig

Resultaterne viser, at der i de fleste kommunalbestyrelser er relativt få drøftelser af kommunens beskatningsniveau. 25 % af kommunerne angiver, at de slet ikke har drøftet beskatningsniveauet under budgetforhandlingerne. 31 % af kommunerne angiver, at de har drøftet beskatningsniveauet som selvstændigt tema i forbindelse med budgetlægningen.

Analysen af indholdet i kommunernes drøftelser viser, at omkring 40 % af kommunerne har en flerårig strategi om et uændret beskatningsniveau, mens en ca. lige så stor andel af kommunerne ikke har en langsigtet strategi. Indholdet af drøftelserne er i mange kommuner præget af, at det nuværende beskatningsniveau betragtes som det *mulige* niveau. I nogle kommuner betyder det, at det gældende beskatningsniveau uden drøftelser eller flerårige aftaler automatisk er blevet ført videre.

I ni ud af ti kommuner vurderer borgmestrene, at debatten om skattefastsættelse stort set er fraværende i de lokale medier. Det er hovedsageligt i kommuner, der har ansøgt Indenrigs- og Sundhedsministeriet om lov til at hæve skatten, at der har været et vist debatniveau. Få kommuner har gjort noget aktivt for at involvere borgerne i en debat om beskatningsniveauet. Det er sket i hver fjerde kommune.

Samlet viser undersøgelsen, at kommunernes skattefastsættelse ikke er særlig synlig. I kommunalbestyrelserne er der et lavt konfliktniveau omkring skat, og debatten om skat med borgerne er i de fleste kommuner meget begrænset.

Undersøgelsen viser også, at der er et fortsat opadgående pres på de lokale skatter. 75 % af borgmestrene mener ikke, at borgerne ville tage positivt imod en skattesænkning, og knap hver fjerde kommune ville sætte skatten op, hvis det ikke var for den kollektive aftale. Hvis ønsket fra landspolitisk side er at sikre, at de kommunale skatter ikke stiger, tyder det altså på, at der er god grund til at have et loft over de tilladte skattestigninger. Der er dog tegn på, at den løsning kan medvirke til at gøre skatterne endnu mere usynlige. Mange borgmestre fortæller, at de ikke har drøftet eventuelle ændringer i beskatningsniveauet, fordi de på forhånd har vurderet, at beskatningsniveauet ikke kunne ændres.

Perspektiver for fremtidig udvikling

De teoretiske argumenter for kommunal skatteudskrivningsret er stærke. Det antages at øge kommunalbestyrelsernes økonomiske ansvarlighed, give mulighed for en velfærdsmæssig gevinst ved lokal tilpasning og skabe incitament til at fremme lokal vækst.

Undersøgelsen viser imidlertid, at de kommunale skatter kun i begrænset omfang er synlige for borgerne, og at skattedrøftelser i mange kommuner ikke fylder meget. Risikoen ved det scenario er at på længere sigt, vil der være mindre og mindre grund til at tro, at kommunernes ret til at udskrive skatter vil have ovennævnte effekter, eftersom hverken borgere eller politikere har stor interesse for finansieringen af kommunens udgifter.

Større synlighed om skatterne kan være et instrument til at skabe interesse for de kommunale skatter. Større interesse og viden om den enkelte borgers betaling kunne øge interessen for skattesænkninger og dermed skabe mulighed for bevægelse i et ellers temmelig fastlåst system.

I forlængelse af rapportens resultater er det relevant at overveje, hvordan de kommunale skatters bliver mere synlige. Følgende kan overvejes:

- *Øget kommunal oplysning.* Der er rige muligheder for at tydeliggøre kommunernes skattekilder overfor borgerne indenfor de eksisterende rammer.
- *Fremhævelse af kommuneskat på skattekort, årsopgørelse mv.* De kommunale skatters betydning for trækprocent, fradrag mv. kunne være mere tydelig.

- *Sammenligning med andre kommuner.* Forskudsopgørelsen kunne indeholde større synlighed om, hvordan beskatningsniveauet er i nærliggende kommuner eller i gennemsnit i hele landet.
- *Gennemsnitsskat, check og girokort.* Alle borgere kunne i udgangspunktet betale den samme, gennemsnitlige kommunale skat og efterfølgende få tilsendt en check eller et girokort, alt efter om kommunens skat er over eller under gennemsnittet.
- *Undtage fra kildeskattesystemet.* En mulighed er at undtage den kommunale indkomstskat fra kildeskattesystemet, så kommunerne selv opkræver den kommunale indkomstskat direkte hos borgerne.
- *Folkeafstemning.* Den nuværende skattefastsættelse kan erstattes med en direkte afstemning blandt borgerne om kommunens beskatningsniveau.

Hvad gjorde vi?

Vi fik indblik i skattefastsættelsen i landets kommuner gennem en kort spørgeskemaundersøgelse med deltagelse af landets borgmestre.

Spørgeskemaet vedrørte borgmestrenes vurdering af drøftelserne i kommunalbestyrelsen og borgerinddragelsen i kommunen i forbindelse med vedtagelsen af beskatningsniveauet for 2011. I alt svarede 67 borgmestre (68 pct.) på spørgeskemaet. Der er ingen systematiske, geografiske eller partipolitiske afvigelser i forhold til, hvilke borgmestre der har svaret på spørgeskemaet.

I kapitel 4 fremhæves mange svarfordelinger fra spørgeskemaet, og borgmestrenes svar sammenholdes med anden viden om de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet. De forskelle mellem grupper af kommuner, som præsenteres i kapitlet, er alle statistisk signifikante. Det betyder, at forskellene ikke blot skyldes tilfældig variation i besvarelsenerne.

I undersøgelsesdesignet fandt vi det væsentligt at spørge borgmestrene selvstændigt om hver af kommunernes tre skattekilder igennem hele spørgeskemaet. Imidlertid er der ingen forskel at spore på borgmestrenes besvarelsener i forhold til de tre skattekilder. Derfor rapporteres udelukkende resultaterne vedrørende den kommunale indkomstskat.



Kommunernes skatter

Det er en central opgave for enhver kommunalbestyrelse at fastlægge niveauerne for de kommunale skatter. De kommunale skatter er den primære finansieringskilde for kommunernes virksomhed, og hvert år er fastsættelsen af det kommunale beskatningsniveau en del af kommunalbestyrelsens budgetlægning for det kommende år. Det er i det hele taget et særligt kendetegn ved kommunerne, at kommunalbestyrelserne har ret til at udskrive skatter. Det bliver også jævnligt fremhævet, som en væsentlig forudsætning for det kommunale selvstyre (Blom-Hansen 2009).

2.1 Kommunernes tre skattekilder

Kommunalbestyrelserne skal hvert år i forbindelse med vedtagelse af budgettet fastsætte beskatningsniveauet for tre forskellige skattekilder; kommunal indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift af forretnings-ejendomme. De tre skatter adskiller sig fra hinanden på flere måder. Tabel 1 giver et overblik:

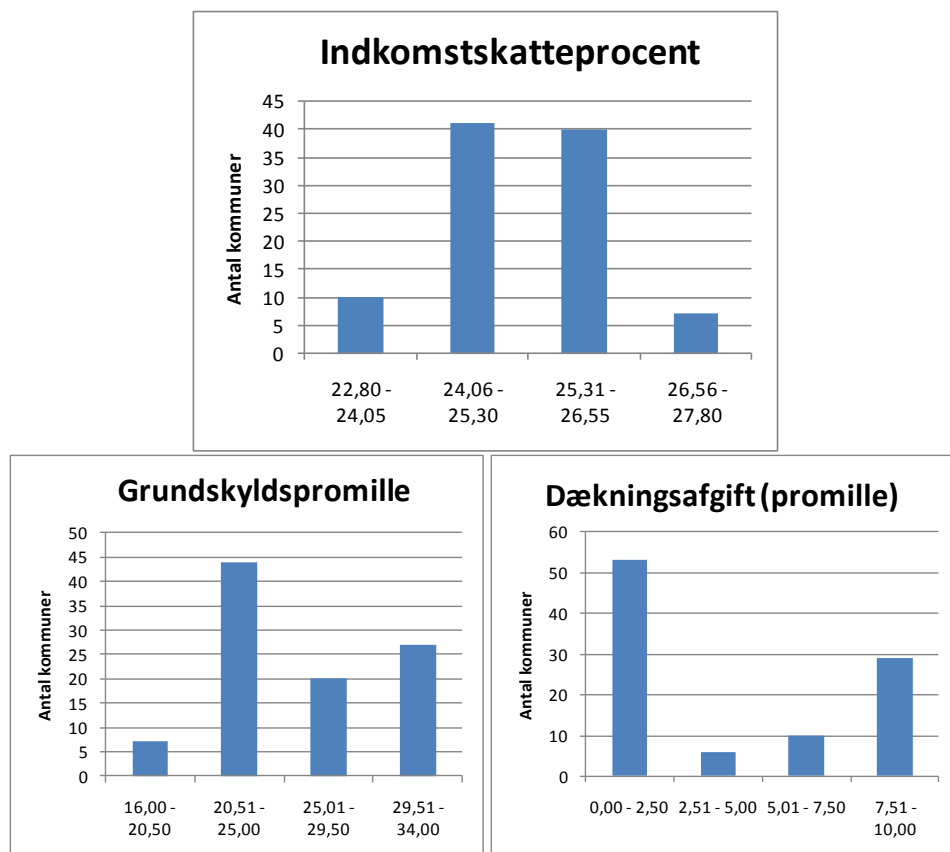
Tabel 1. Oversigt over de tre kommunale skattekilder

	Kommunal indkomstskat	Grundskyld	Dækningsafgift af forretnings-ejendomme
Grundlag for udskrivning	Skatteydernes skattepligtige indkomst	Afgiftspligtige grundværdier	Forskelsværdien (mellem <i>ejendomsværdien</i> og <i>grundværdien</i>)
Opkrævningsform	Kildeskat	To eller flere lige store årlige rater ("girokort")	To eller flere lige store årlige rater ("girokort")
Niveau (2011)	Laveste: 22,8 % (Gentofte, Rudersdal). Højeste: 27,8 % (Langeland)	16-34 promille (lovbestemte maksimum- og minimumssatser)	0-10 promille (lovbestemte maksimum- og minimumssatser)
Andel af kommunernes finansiering ¹	50 %	5 %	1 %

Finansieringsandelen er beregnet som den enkelte skattekildes andel af de samlede kommunale indtægter (inkl. statsrefusion og brugerbetaling). Kilde: Danmarks Statistik 2009.

I tabel 1 ovenfor er vist de enkelte skattekilders betydning for kommunernes samlede finansiering. Betydningen kan dog variere fra kommune til kommune, da den ene af skattekilderne; dækningsafgiften, eksempelvis kun anvendes i halvdelen af kommunerne. Figur 1 nedenfor viser variationen i kommunernes anvendelse af de tre skattekilder:

Figur 1. Variation i beskatningsniveauet for de tre skattekilder 2011



De tre diagrammer viser betydelig variation i niveauet af de tre skattekilder mellem landets kommuner. I forhold til indkomstskatteniveauerne er der et spænd på fem procentpoint i niveauerne, dog koncentreret omkring gennemsnittet. Spredningen i grundskyldspromille og dækningsafgift er større. Særligt i forholdt til dækningsafgift er der forskel, 50 af kommunerne anvender slet ikke dækningsafgift, mens 24 af kommunerne benytter det højest tilladte niveau på ti promille af forskelsværdien.

Det skal dog bemærkes, at sammensætningen af skattekildernes anvendelse i kommunerne er forskellig; således er der en substitution mellem indkomstskat og ejendomsskat - figur 2 giver derfor ikke et billede af det samlede beskatningsniveau, men alene et billede af forskellene i anvendelsen af de enkelte skattekilder.

2.2 Fordele ved kommunal skatteudskrivning

Der er flere begrundelser for, at kommunerne skal have mulighed for selv at fastsætte deres beskatningsniveau - og fordelingen af beskatningen mellem de tre skattekilder. Begrundelserne kan overordnet samles i tre argumenter:

Ansvarliggørelse af kommunalbestyrelserne

Den kommunale skatteudskrivning medfører, at kommunalbestyrelserne selv står til regnskab overfor vælgerne vedrørende beslutninger om kommunens udgiftsniveau. For det er i udgangspunktet kommunens egne borgere, der skal betale for en beslutning om eksempelvis at hæve serviceniveauet på et givent område. Tilsvarende er det kommunens borgere, der høster fordelene, hvis kommunen kan sikre en mere effektiv drift og dermed sænke skatteprocenten. Når politikerne står til regnskab overfor borgerne, i forhold til både udgifter og skatteopkrævning, må man forvente lokal, politisk opmærksomhed på begge dele. Det forhold er en vigtig forudsætning for, at kommunerne handler udgiftspolitisk ansvarligt og ikke bliver rene "udgiftsadvokater", der udelukkende har fokus på at hæve det kommunale serviceniveau.

Tilpasning til lokale behov og præferencer

En decentral struktur med kommuner giver mulighed for at tilpasse tilbuddet af service til borgernes *forskelligartede* efterspørgsel. Argumentet bygger på, at borgerne i landets kommuner har forskellige prioriteringer mellem skat og service, og derfor er der en velfærdsgevinst ved, at kommunalbestyrelser gennemfører forskellige kombinationer af skat og service svarende til kommunens borgeres præferencer.¹ Sammenlignet med et centralt system med ens ydelser og betaling sikrer det decentrale system muligheden for, at sammensætningen af serviceydelser passer bedre til borgernes præferencer både i forhold til den kommunale udgiftsside og i forhold til indtægtssiden i form af skatteopkrævning. I forlængelse heraf fremhæves det også, at borgerne kan vælge at "stemme med fødderne" og flytte til en anden kommune, hvor serviceniveauet og beskatningsniveauet passer bedre til deres præferencer (Tiebout-effekten). Det styrker også kommunalbestyrelsernes incitament til at tilpasse serviceniveauet til borgernes præferencer.

¹ Argumentet betegnes til tider som "Oates' decentraliseringsteorem".

Incitament til at skabe vækst lokalt

De kommunale skatter opkræves ud fra det lokale beskatningsgrundlag, som varierer meget mellem kommunerne. En begrundelse for kommunal skatteudskrivning er, at kommunerne dermed har et incitament til at føre en så vækstvenlig politik som mulig, der kan øge indtjeningen og beskatningsgrundlaget blandt kommunens borgere og virksomheder. Det vil samtidig også være en gevinst for hele landet.



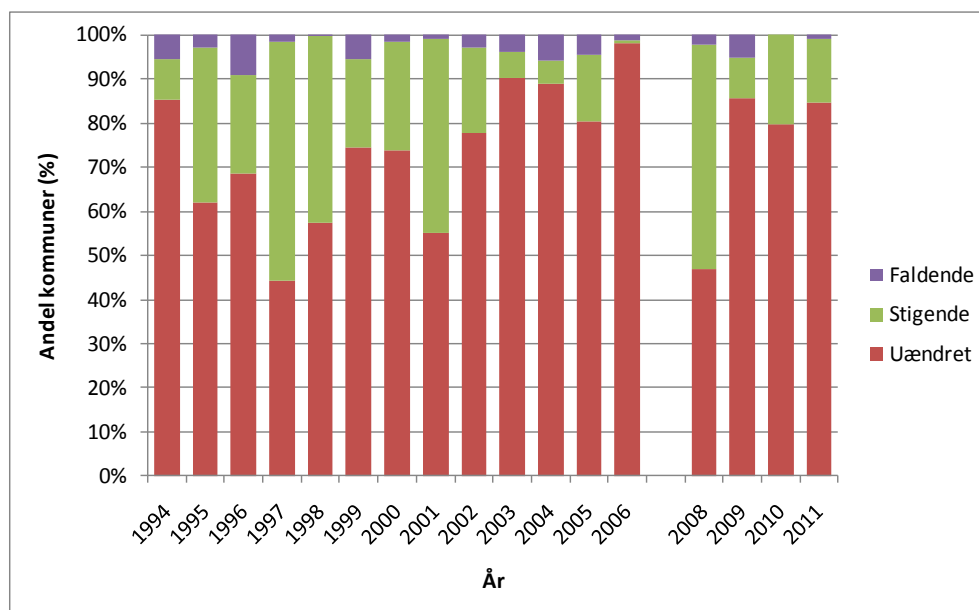
Rammer og forudsætninger

3.1 Forudsætning for kommunal skatteudskrivning

De tre argumenter for kommunal skatteudskrivning - øget ansvarlighed, mulighed for lokal tilpasning og incitament til vækst - er alle stærke begrundelser for decentral skatteudskrivning. Imidlertid har det været en vigtig forudsætning for den kommunale ret til selv at fastsætte beskatningsniveauet, at man fra landspolitisk side kan kontrollere det samlede nationale beskatningsniveau. I nationaløkonomisk sammenhæng er det afgørende for Folketinget at kunne prioritere, hvor højt det samlede beskatningsniveau skal være.

Figur 2 nedenfor viser andelen af kommuner, der i perioden 1994-2011 har sat indkomstskatten op, beholdt den uændret eller sat den ned.

Figur 2. Andel kommuner med hhv. uændret, stigende eller faldende indkomstskatteprocent, 1994-2011



Kilde: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

Noter: Ændringen fra 2006 til 2007 er udeladt pga. strukturreformen. Ændringen fra 2007 til 2008 betegnes som uændret, såfremt ændringen er indenfor intervallet $\pm 0,05$. Dette fordi kommunerne i 2007 undtagelsesvist havde mulighed for en beskatningsprocent med to decimaler.

Det fremgår af figuren, at der normalt er flest kommuner, som holder skatten uændret fra ét år til et andet. De ændringer, der har været i de kommunale indkomstskatteniveauer, har primært været stigninger, dog af varierende omfang i løbet af perioden. I en lang årrække har der kun været få kommuner, der har sat indkomstskatten ned, kulminerende i 2010, hvor ingen kommuner satte skatten ned. Resultatet er, at den gennemsnitlige indkomstskat er steget i løbet af perioden. Fra 1993 til 2006 steg den gennemsnitlige indkomstskat (uvægtet) fra 19,5 % til 21,1 % og efter kommunalreformen er det gennemsnitlige niveau steget fra 24,7 % til 25,2 %.

Udviklingen i de øvrige skattekilder, grundskyld og dækningsafgift, ophæver ikke udviklingen i indkomstskatterne. Tværtimod er der også i forhold til disse skattekilder væsentligt flere kommuner, der hæver skatten, end der er kommuner, der sænker den. Udviklingen i niveauet for indkomstskat afspejler altså udviklingen i det samlede beskatningsniveau.

3.2 Økonomiaftalerne - sanktioner og incitamenter

Tendensen til et stigende samlet kommunalt beskatningsniveau udfordrer de landspolitiske muligheder for at styre udviklingen i det samlede nationale beskatningsniveau. Derfor har der også været stigende landspolitisk opmærksomhed på udviklingen i de kommunale skatter.

Hvis man studerer de årlige økonomiaftaler mellem skiftende regeringer og KL, er det tydeligt at spore voksende opmærksomhed på at undgå stigende kommunale skatter. I gennem 90'erne rummer økonomiaftalerne *henstillinger* om at holde det samlede beskatningsniveau i ro og maksimalt lade det havne på et fastlagt niveau. Henstillingerne bliver hen ad vejen strammet op. Økonomiaftalen for 1999 indeholder det første eksempel på en mulig sanktion, da aftalen nævner, at statslig finansiering af konsekvenserne af det skrå skatteloft *"er gjort afhængig af, at skatteprocenten ikke hæves i 1999"* (Finansministeriet 1999). I samme økonomiaftale indføres også incitamenter til at sætte skatten ned, idet provenutabet delvist dækkes de første år. I aftalen for 2003 skærpes sanktionerne, og der aftales en ramme for de tilladte stigninger i det samlede beskatningsniveau og indføres kollektive, økonomiske sanktioner for at bryde aftalen. I forbindelse med finansloven for 2008 besluttede Folketinget endvidere at skærpe sanktionsmulighederne overfor enkeltkommuner.

Ved samme finanslov vedtog Folketinget at igangsætte et arbejde, der skulle se på mulighederne for at øge synligheden af de kommunale skatter, hvilket er en del baggrunden for denne rapport. Beslutningen om at se på synligheden af de kommunale skatter skal altså ses som et led i for- søget på at dæmpe *den empiriske udfordring* i form af et opadgående pres på de lokale skatter.

Aftale om kommunernes økonomi 2011

Aftalen om kommunernes økonomi for 2011 indeholdt et styrket fokus på skat i forhold til aftalen for kommunernes økonomi for 2010. Som i 2010 blev der aftalt en samlet ramme for skatteforhøjelser. En over- skridelse af denne ramme ville medføre en tilsvarende modregning i kommunernes samlede bloktilskud. (Regeringen & KL 2010)

I lighed med 2010 var det Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der for- delte rammen til skattestigninger, og KL havde i medfør af aftalen an- svar for at igangsætte en dialog mellem kommunerne med henblik på overholdelse af den kollektive ramme. Desuden blev der - i forhold til 2010-aftalen - indført skærpede, individuelle sanktioner og incita- menter i forhold til kommunernes fastsættelse af skatten for 2011. Sanktionerne for skattestigninger bestod i, at kommuner, som uden at være tilgodeset til skattestigninger efter ansøgning til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, ville blive individuelt sanktioneret, hvis de hæ- vede skatten. Sanktionerne ville omfatte modregning af merprovenuet ved skattestigningen i de første fire år efter budgetåret.

Incitamenterne til skattesænkninger bestod i, at der blev etableret nulstilling af udgangspunktet for "frit lejde" for skattesænkninger. Således vil kommuner, der nedsætter skatten i 2011, frit kunne hæve den tilsvarende igen på et senere tidspunkt.

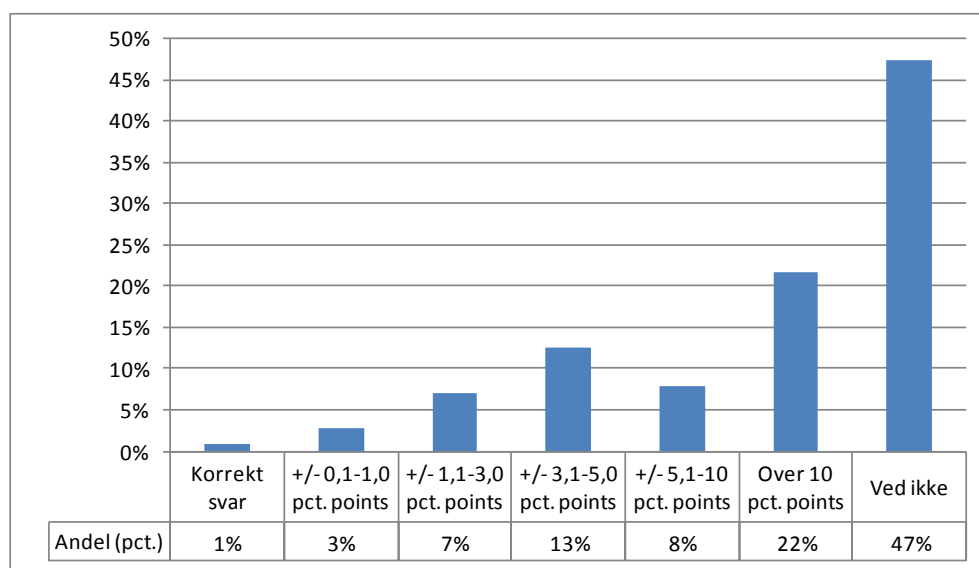
3.3 Et spørgsmål om synlighed?

Der er formentlig ikke ét enkelt svar på, hvordan man imødegår det op- adgående skattepres i kommunerne. Men øget synlighed omkring de kommunale skatter kan være en mulighed.

Argumentet er, at fordi borgernes kendskab til størrelsen af de kommunale skattesatser er lavt, er der ganske enkelt ikke politiske gevinster ved at sætte skatten ned (eller ved at undlade at hæve den) (Mouritzen 2001). Og eftersom der er tilstrækkeligt med andre områder at prioritere midler til, prioriteres skattesænkninger ikke. Øget synlighed om de lokale skatter vil i forlængelse heraf kunne dæmpe det opadgående pres på skatterne, fordi vælgerne vil have større opmærksomhed på, hvilken betaling kommunen opkræver i form af skat (Mouritzen 2008).

Men hvor synlige er de kommunale skatter egentligt? Indenrigs- og Socialministeriet spurgte i 2008 1.009 repræsentativt udvalgte borgere om deres kendskab til deres kommunes indkomstskatteniveau. Svarene blev sammenholdt med borgerens hjemkommunes faktiske indkomstskatteprocent. Resultatet i form af afvigelsen fra det faktiske beskatningsniveau fremgår af figur 3 nedenfor:

Figur 3. Hvad ville du sige, den kommunale skatteprocent er i din kommune? Hvis du ikke ved det præcist, hvad er så dit bedste bud? (Afvigelse i procentpoint fra faktisk niveau)



Kilde: Synovate for Indenrigs- og Socialministeriet (Indenrigs- og Socialministeriet 2009)

Det fremgår af figur 3, at borgernes kendskab til deres kommunale indkomstskatteniveau er begrænset. Knap hver fjerde dansker kender inden for en margen på plus/minus 5 procentpoint deres kommunes indkomstskatteniveau (5 procentpoint svarer i øvrigt til spændet mellem kommunen med den højeste indkomstskat og kommunen med den laveste indkomstskat). Næsten halvdelen af respondenterne svarer, at de ikke ved,

hvad deres kommunes indkomstskatteniveau er, og størstedelen af dem, der svarer, gætter på et niveau mere end 10 procentpoint fra det faktiske niveau.²

Resultatet tyder på, at der kan være nyttige perspektiver i at fokusere på synligheden af de kommunale skatter som en måde at imødegå det opadgående pres på skatterne. Synligheden af de kommunale skatter knytter sig særligt til to forhold:³

- a) *Synlighed i opkrævning.* Både staten og kommunerne udskriver skat på det samme indkomstgrundlag, og der er en høj kompleksitet i skattestrukturen. Komplexiteten medfører, at det kan være svært for borgeren at vurdere, hvem der er ansvarlig for beslutninger om beskatningsniveauet. Ligeledes kan det være svært for borgeren at overskue, hvad den samlede skattebetaling er - sammenlignet med andre kommuner.
- b) *Synligheden af de lokalpolitiske beslutningsprocesser.* Det lokale beskatningsniveau fastsættes hvert år i forbindelse med udarbejdelsen af kommunens budget for det kommende år. Det er afgørende for synligheden, hvordan denne skattefastsættelse sker. Betydelige drøftelser af beskatningsniveauet i byrådet, stor debat og inddragelse af borgerne i beslutningsprocessen vil være forhold, der øger synligheden af skatterne.

Begge forhold er vigtige. Synligheden af skatterne på baggrund af opkrævningsformen er teoretisk behandlet i ministerielle betænkninger og af enkelte forskere (Indenrigsministeriet 1998, Mouritzen 2008), mens der ikke findes tidligere undersøgelser, der har set nærmere på de lokalpolitiske processer. Derfor skaber vi i denne undersøgelse på baggrund af borgmestrenes besvarelser viden om, hvordan skattefastsættelsen foregår i landets kommuner. I rapportens perspektivering vil vi beskrive synlighedsforslag, der inddrager begge forhold vedrørende skatternes synlighed.

² En lignende undersøgelse fra 2001 viser tilsvarende resultater - om end lidt flere borgere kendte deres kommunale indkomstskat (Mouritzen 2001)

³ Mouritzen (2008) beskriver seks forhold som afgørende for skatters synlighed: Beslutning om skattens højde, angivelsen af skatten, beregningen af skatten, opkrævningen af skatten, betalingen af skatten, fordelingen på formål af skatten, samt offentlighed om hvad den enkelte skatteyder betaler. Vores begreb *Synlighed i opkrævning* rummer de fem sidstnævnte af disse forhold.



Synlighed i lokalpolitiske processer

For at belyse synligheden af skattefastsættelsen i de lokale, politiske processer i kommunerne har vi undersøgt følgende spørgsmål:

- Hvordan indgår skat i kommunalbestyrelsernes budgetproces?
- Hvilket indhold har drøftelserne af skat i kommunalbestyrelserne?
- I hvilket omfang er skattefastsættelsen synlig i den lokale debat?
- Hvordan inddrages og orienteres kommunens borgere i processen omkring skattefastsættelse?

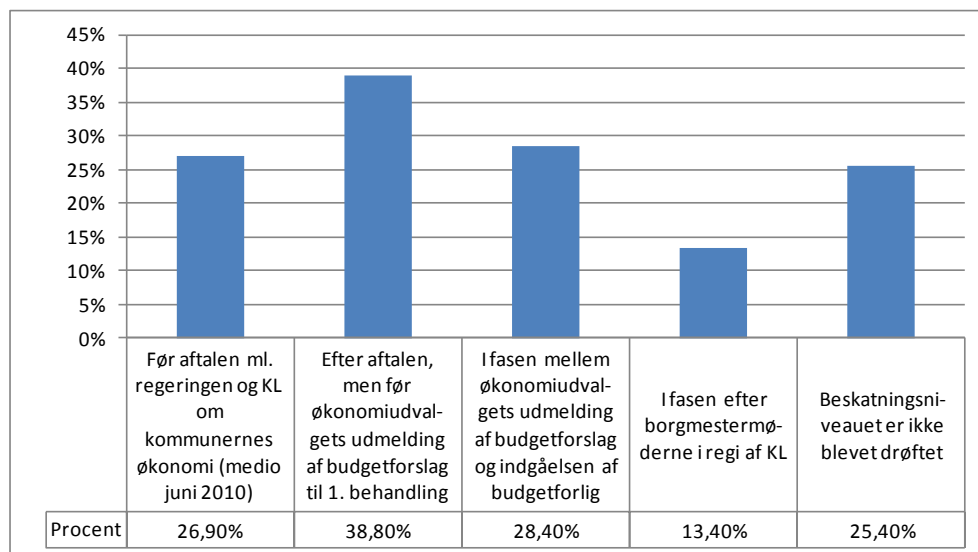
Borgmestrenes besvarelser inden for de fire temaer gennemgås i de følgende fire delafsnit. Sidst i kapitlet gennemgås nogle supplerende besvarelser, der omhandler presset på kommunernes skatter.

4.1 Synlighed i budgetproces

Synligheden af skattefastsættelsen afhænger blandt andet af, hvilken rolle skat har i kommunalbestyrelserne i forbindelse med kommunens vedtagelse af budget. I en typisk kommune begynder budgetprocessen i det tidlige forår, hvorefter processen med forskellig intensitet løber frem til budgetvedtagelsen medio oktober.

En del af budgetvedtagelsen er at vedtage beskatningsniveauet. Borgmestrene er blevet spurgt om, hvornår i budgetprocessen, kommunalbestyrelsen har drøftet beskatningsniveauet. Resultatet fremgår af figur 4:

Figur 4. Hvornår i budgetprocessen har kommunalbestyrelsen drøftet beskatningsniveauet for 2011?

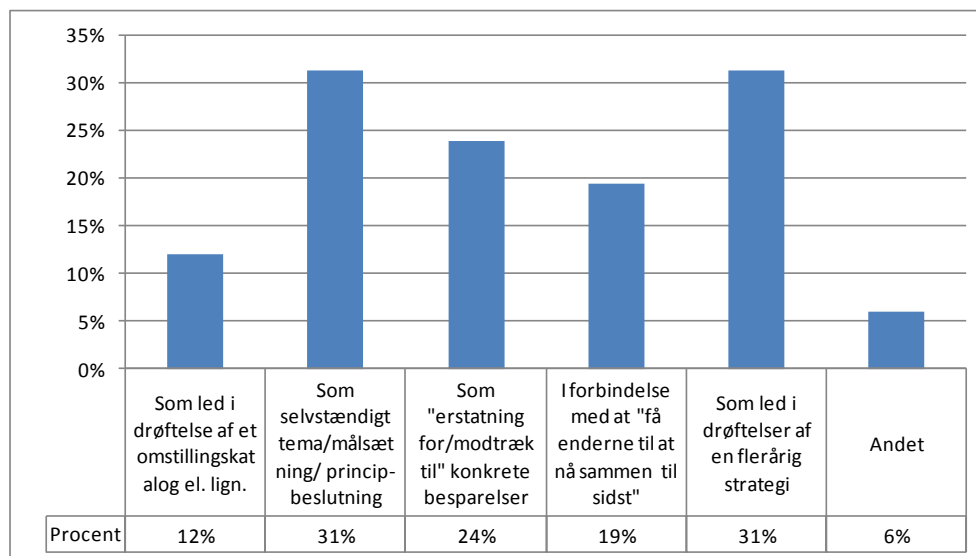


Borgmestrene har haft mulighed for at sætte flere kryds

Det fremgår af figur 4, at beskatningsniveauet i mange kommuner drøftes efter aftalen om kommunernes økonomi, dvs. når statsgarantien for udskrivningsgrundlaget er meldt ud, og når de samlede økonomiske rammer for kommunerne er kendte. I lidt under hver femte kommune, har beskatningsniveauet været drøftet i mere end én af de ovenfor nævnte perioder. 25 % af borgmestrene svarer, at beskatningsniveauet ikke er blevet drøftet i løbet af budgetprocessen for 2011. Da ingen af de pågældende kommuner har ændret deres beskatningsniveau, må svaret tolkes på den måde, at man i disse kommuner implicit har forudsat, at det eksisterende niveau videreføres.

Drøftelserne omkring skat kan have forskellig karakter. Figur 5 nedenfor beskriver karakteren af den enkelte kommunalbestyrelses drøftelser af beskatningsniveauet:

Figur 5. På hvilken måde har drøftelserne af beskatningsniveauet være håndteret i budgetprocessen?



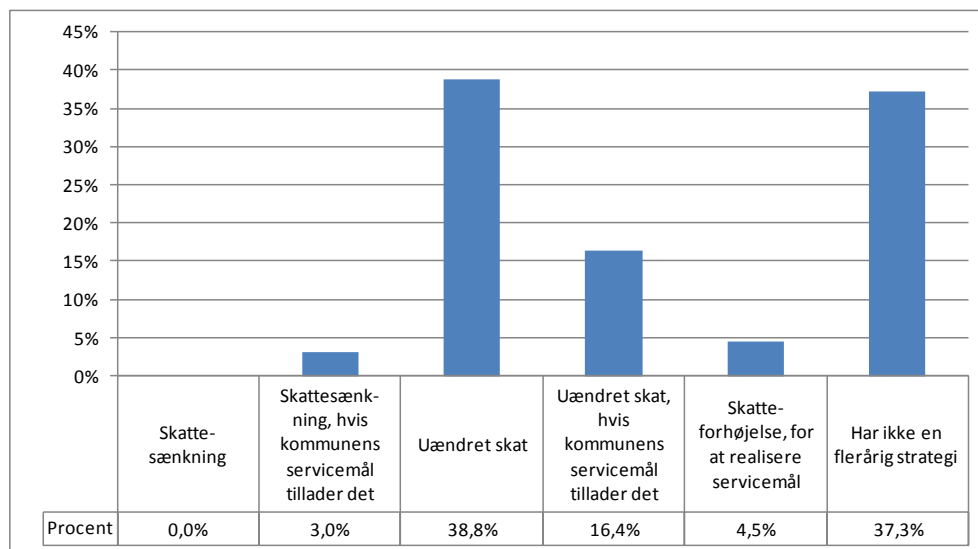
Borgmestrene har haft mulighed for at sætte flere kryds

Drøftelserne af beskatningsniveauet i kommunerne peger i flere forskellige retninger. I 31 % af kommunerne har beskatningsniveauet været genstand for selvstændig drøftelse, og i lige så mange kommuner har beskatningsniveauet været drøftet som led i drøftelserne af en flerårig strategi. Skat bliver endvidere også drøftet på flere måder som modtræk til besparelser.

4.2 Indhold i politiske drøftelser

De relativt begrænsede drøftelser af beskatningsniveauet og fraværet af drøftelser i nogle kommuner kan skyldes, at kommunerne tidligere har lagt sig fast på en flerårig strategi for beskatningsniveauet. Borgmestrene er blevet spurgt, om deres kommuner har en flerårig strategi for beskatningsniveauet. Figur 6 viser kommunernes skattestrategier:

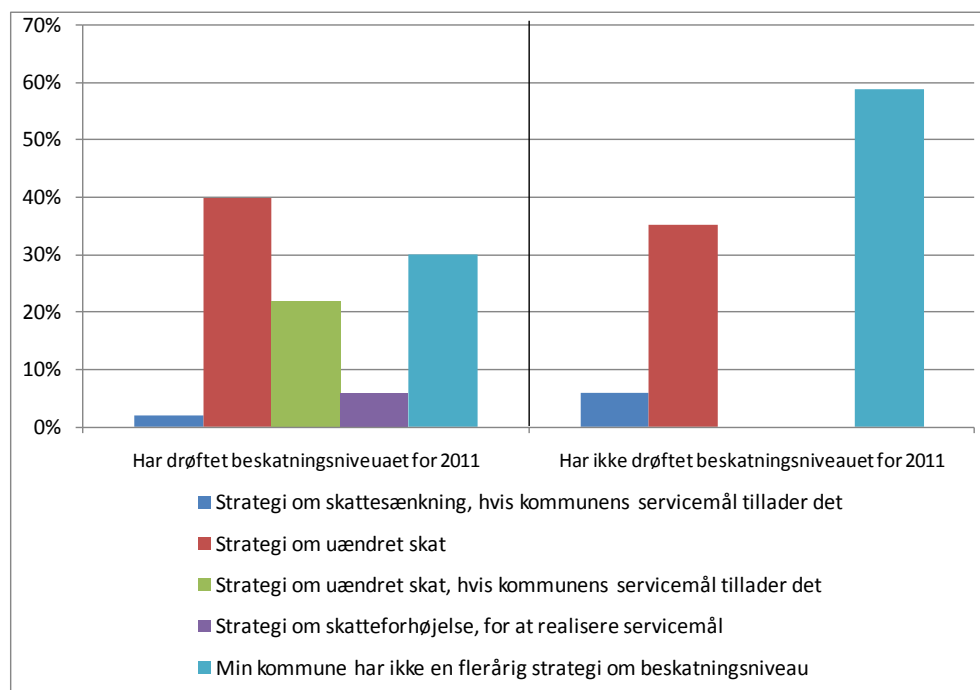
Figur 6. Hvis din kommune har en flerårig strategi for beskatningsniveauet, hvilke af følgende overskrifter passer så bedst på den?



I figur 6 ses det, at 3 % af kommunerne har en strategi om at sænke skatten (givet at kommunens servicemål kan overholdes). To ud af fem kommuner har et ønske om at fastholde en uændret skat, og yderligere 16 % ønsker det, såfremt kommunens ønske om serviceniveau giver plads til det. 4,5 % af kommunerne har en strategi om at hæve skatten. Der er ikke forskel på borgmestrenes svarfordeling opdelt efter borgmesterens partitilhørsforhold. Der er heller ikke forskel på besvarelsene, alt efter om kommunen har et beskatningsniveau over eller under landsgennemsnittet. Det fremgår også af figuren, at 40 % af borgmestrene svarer, at kommunen ikke har en langsigtet strategi for beskatningsniveauet.

I figur 7 vises kommunernes fordeling for valg af strategier opdelt i to grupper efter, om der i kommunerne har eller ikke har været drøftelser af beskatningsniveauet i budgetprocessen for 2011 (jf. figur 4).

Figur 7. Borgmestrenes besvarelser om strategi sammenholdt med om kommunen har drøftet beskatningsniveauet eller ej.



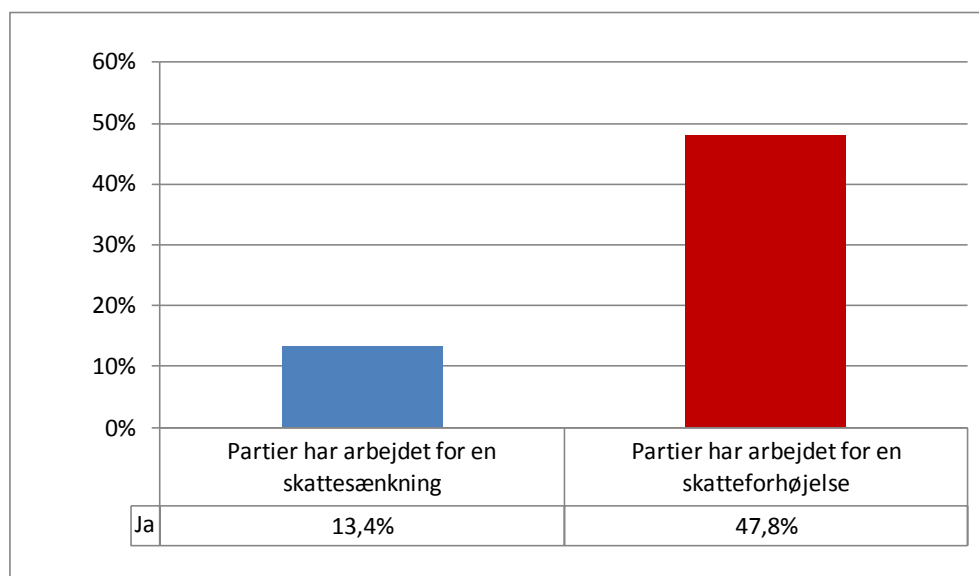
Blandt de kommuner (25 %), som ikke har drøftet beskatningsniveauet i 2011, er der en stor del, som heller ikke har en flerårig strategi for beskatningsniveauet. I alt 15 % af kommunerne har således hverken drøftet beskatningsniveauet for 2011 eller har en flerårig strategi for beskatningsniveauet. Naturligvis har kommunalbestyrelserne formelt set vedtaget et beskatningsniveau. Men i undersøgelsen svarer borgmestrene på, om beskatningsniveauet har været *drøftet*, og i disse kommuner må det forudsættes, at beskatningsniveauet har været taget for givet - altså lig sidste års niveau.

Flere af borgmestrene benytter sig af undersøgelsens mulighed for at komme med supplerende kommentarer og fortæller, at man som følge af økonomiaftalen med regeringen har betragtet beskatningsniveauet som givet på forhånd og derfor ikke har drøftet det, eller kun drøftet det sporadisk. Det eksisterende beskatningsniveau er i vid udstrækning blevet betragtet som det *mulige* niveau.

Fravær af drøftelser af og strategier for beskatningsniveauet betyder ikke, at der ikke kan være partier i kommunalbestyrelserne, der arbejder aktivt med skattespørgsmålet. Borgmestrene er derfor blevet spurgt, om der i deres kommunalbestyrelser er partier, som aktivt har arbejdet for en sænkning eller en forhøjelse af beskatningsniveauet.

Det ses i figur 8, at der i 13 pct. af kommunerne er partier, som aktivt har arbejdet for en sænkning af beskatningsniveauet i forbindelse med budgetforhandlingerne. Yderligere viser supplerende spørgsmål, at disse partier typisk repræsenterer en håndfuld af kommunalbestyrelsens medlemmer.

Figur 8. Andelen af kommuner, hvor partier har arbejdet for en sænkning og en forhøjelse af beskatningsniveauet



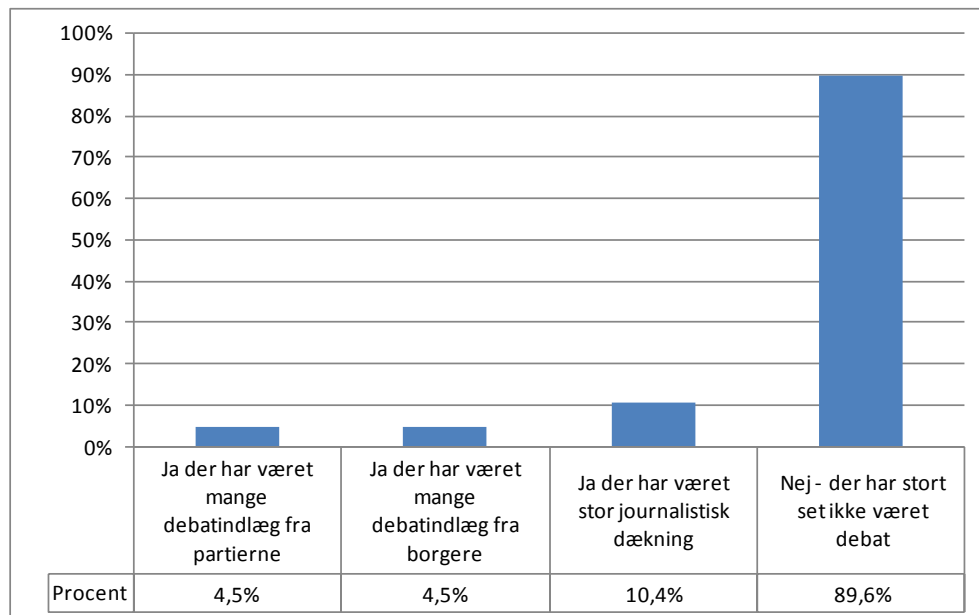
Figur 8 viser samtidig, at der i 48 pct. af kommunerne er partier, som har arbejdet for en forhøjelse af beskatningsniveauet. Her repræsenterer disse partier i gennemsnit flere medlemmer, end tilfældet er med partier, som arbejder for en sænkning. I kommuner, der ikke ønskede at hæve skatten, er det dog på samme niveau. Det afspejler altså, at der - særligt i kommuner, der holder skatten uændret - er et lavt konfliktniveau vedrørende skat. Hertil kommer, at få kommuner arbejder langsigtet for en ændring i beskatningsniveauet (jf. figur 6). De fleste politiske partier og kommunalbestyrelser arbejder ikke aktivt for ændringer i beskatningsniveauet. Det kan i sig selv medvirke til, at skattefastsættelsesprocessen bliver mindre synlig.

4.3 Lokal debat og borgerinvolvering

Efter at have undersøgt, hvordan skattefastsættelse foregår i byrådene er det relevant at se nærmere på, i hvor høj grad fastsættelsen af skatterne er synlig for borgerne. Et element af dette er, i hvilket omfang beskatningsniveauet har været drøftet i offentligheden. Figur 9 nedenfor viser, i

hvilket omfang borgmestrene vurderer, at beskatningsniveauet har været et vigtigt tema i de lokale nyhedsmedier:

Figur 9. Har beskatningsniveauet i din kommune været et vigtigt tema i de lokale nyhedsmedier?

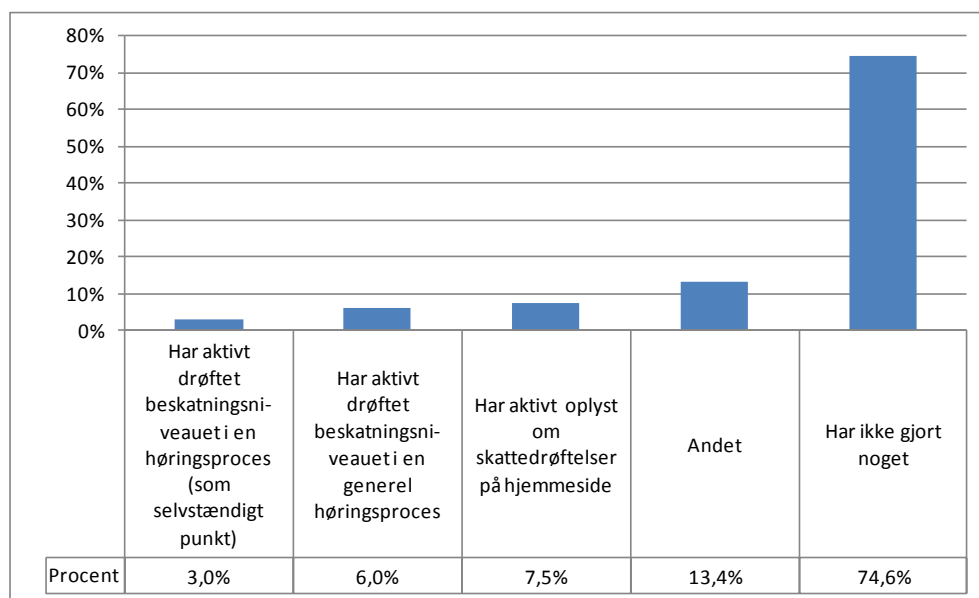


Det fremgår af figuren, at 90 % af borgmestrene vurderer, at beskatningsniveauet stort set ikke har været debatteret i de lokale nyhedsmedier. Fastlæggelsen af det kommunale beskatningsniveau er altså i det store flertal af kommuner noget, der foregår uden offentlig bevågenhed.

I 10 % af kommunerne har der dog været en vis debat i lokale medier. Det gælder særligt kommuner, der har ønsket at sætte skatten op. Fem af de syv kommuner, hvor borgmesteren vurderer, at der har været debat i de lokale medier, er således kommuner, der har ansøgt Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at få lov til at sætte skatten op i 2011. Det afspejles også i svaret på spørgeskemaets supplerende spørgsmål om indholdet i debatten i de lokale medier: I alle kommunerne har debatindlæg og journalistisk dækning omhandlet argumenter for at sætte skatten op.

Figur 9 ovenfor viser, at der i medierne ikke opstår stor debat om fastsættelsen af kommunens beskatningsniveau. Det er derfor interessant at undersøge, i hvilket omfang kommunerne selv tager initiativ til at drøfte beskatningsniveauet med kommunens borgere. Figur 10 beskriver omfanget af kommunernes initiativer til drøftelser:

Figur 10. Har kommunalbestyrelsen gjort noget for at involvere borgerne i en proces/debat om beskatningsniveauet?

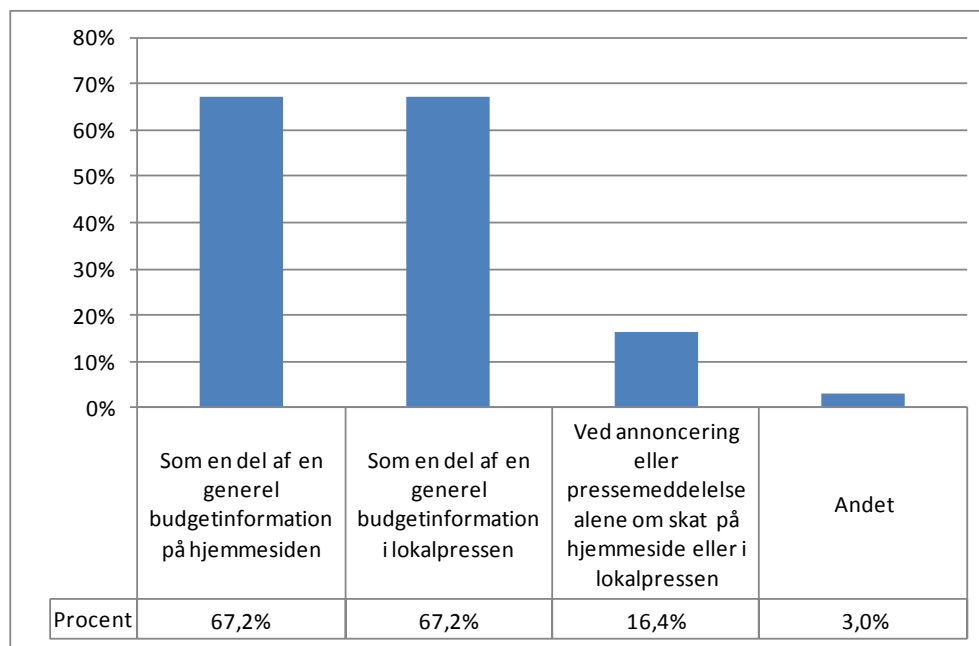


Det fremgår af figuren, at én ud af fire kommuner har gjort noget for at involvere borgerne i en debat om beskatningsniveauet. Af disse svarer de fleste "Andet" og beskriver, at de har haft generelle borgermøder og orienteringsmøder om budgetprocessen, hvor beskatningsniveauet også har været drøftet. Andre borgmestre beskriver, hvordan de har inviteret borgere til at indsende budgetforslag - men at ingen har nævnt noget omkring skat.

Igen er det særligt kommuner, der har ønsket at hæve beskatningsniveauet, der har involveret borgerne i drøftelser om beskatningsniveauet. Hver anden kommune, der ansøgte om lov til at sætte skatten op, har drøftet beskatningsniveauet med borgerne, mens det kun gælder for hver femte kommune, der ikke har ansøgt.

Styrelsesloven (§ 39) indeholder en bestemmelse om, at kommunerne skal informere borgerne om det vedtagne kommunale budget, herunder må man forvente, at beskatningsniveauet vil være omfattet. Borgmestrene er derfor blevet spurgt, hvordan dette foregår. Svarene fremgår af figur 11:

Figur 11. Hvor synligt informerer kommunalbestyrelsen om det endeligt besluttede beskatningsniveau?



Borgmestrene har haft mulighed for at sætte flere kryds.

Som det fremgår af figuren, vælger kommunerne hovedsageligt at informere om det vedtagne budget på hjemmeside og/eller lokalpresse. I denne orientering indgår også det besluttede beskatningsniveau. En mindre del af kommunerne (16 %) vælger at gøre borgerne særskilt opmærksom på det besluttede beskatningsniveau.

Sammenfattende kan man på baggrund af figur 9-11 konkludere, at skattefastsættelsen i forbindelse med kommunernes budgetlægning generelt foregår uden, at borgerne er eller bliver involveret. Det gælder særligt de kommuner, der ikke har arbejdet for en ændring (dvs. forhøjelse) af beskatningsniveauet. Det er næsten udelukkende i kommuner, der gerne vil sætte skatten op, at der er en vis offentlig bevågenhed omkring skattefastsættelsen.

4.4 Opsamling: lokalpolitiske processer og skatters synlighed

Synligheden af skattefastsættelsen i kommunerne er i det ovenstående belyst ud fra drøftelserne af skat i budgetprocessen, indholdet af de politiske drøftelser, den lokale debat om skat og borgerinvolveringen i drøftelserne.

Beskrivelsen af kommunalbestyrelsernes interne drøftelser i forbindelse med skattefastsættelsen viser, at der i de fleste kommunalbestyrelser er relativt få drøftelser af kommunens beskatningsniveau. 25 % af kommunerne angiver, at de ikke har drøftet beskatningsniveauet under budgetforhandlingerne. 31 % af kommunerne angiver, at de har drøftet beskatningsniveauet som selvstændigt tema i forbindelse med budgetlægningen.

Analysen af indholdet i kommunernes drøftelser viser, at omkring 40 % af kommunerne har en flerårig strategi om et uændret beskatningsniveau, mens en ca. lige så stor gruppe af kommunerne ikke har en langsigtet strategi. Indholdet af drøftelserne er i mange kommuner præget af, at det nuværende beskatningsniveau betragtes som det *mulige* niveau. I nogle kommuner betyder det, at beskatningsniveauet uden drøftelser eller flerårige aftaler er blevet ført uændret videre. Der er generelt et lavt konfliktniveau vedrørende de kommunale skatter.

I ni ud af ti kommuner vurderer borgmestrene, at debatten om skattefastsættelse stort set er fraværende i de lokale medier. Det er hovedsageligt i kommuner, der har ansøgt Indenrigs- og Sundhedsministeriet om lov til at hæve skatten, at der har været et vist debatniveau. Indholdet af debatten har primært handlet om argumenter for at hæve beskatningsniveauet.

Få kommuner har gjort noget aktivt for at involvere borgerne i en debat om beskatningsniveauet. Det er sket i hver fjerde kommune. En lille andel af disse kommuner har inviteret direkte til debat om beskatningsniveauet - typisk har skat været ét blandt flere diskuterede emner. Kommunalbestyrelsernes udmelding af det endeligt besluttede beskatningsniveau sker typisk som en del af en generel budgetinformation.

Samlet viser undersøgelsen, at kommunernes skattefastsættelse ikke er særlig synlig. I kommunalbestyrelserne er der et lavt konfliktniveau omkring skat - og debatten om skat med borgerne er i de fleste kommuner meget begrænset.

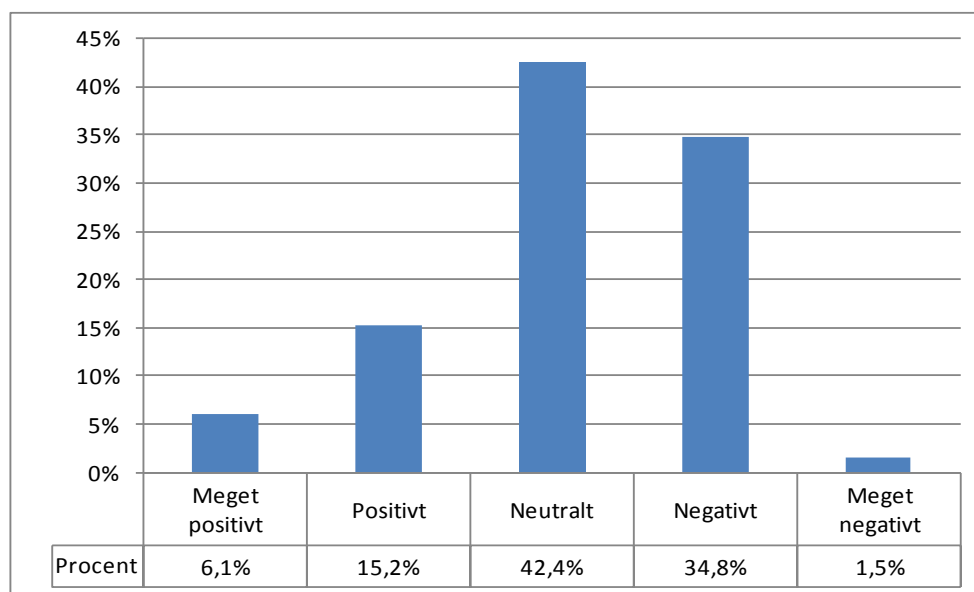
4.5 Fortsat pres på skatten

Spørgsmålene om synligheden af skattefastsættelsen blev suppleret med nogle spørgsmål, der indikerer i hvor høj grad, der er et opadgående pres på beskatningsniveauet i kommunerne. Som nævnt har det været af sti-

gende vigtighed for skiftende regeringer at hindre det samlede beskatningsniveau i at stige, og derfor er det interessant at få en indikation af, hvor aktuell problemstillingen er.

Borgmestrene blev bedt om at vurdere, hvordan vælgerne ville tage imod en skattesækning i 2011, såfremt det var blevet besluttet af kommunalbestyrelsen. Formålet med spørgsmålet var at få indblik i, i hvor høj grad borgmestrene vurderer, at der er et vælgermæssigt incitament til at arbejde for skattesækninger. Resultatet fremgår af figur 12:

Figur 12. Hvordan vurderer du, at en skattesækning i Budget 2011 ville (vil) blive modtaget af vælgerne?



Som det fremgår, vurderer godt hver femte borgmester (21 %), at vælgerne ville tage positivt eller meget positivt imod en skattesækning i 2011. 42 % af borgmestrene mener, at vælgerne ville forholde sig neutralt til en skattesækning og godt 36 % mener, at vælgerne ville tage negativt eller meget negativt imod en skattesækning.

Flere borgmestre gør opmærksom på, at man ikke kan svare på spørgsmålet isoleret. Spørgsmålet skal ses i sammenhæng med indholdet af budgetdrøftelserne. Budgetforhandlingerne i 2011 har ifølge borgmestrene i højere grad end tidligere stillet krav om politisk prioritering af ressourcerne.

Men resultatet bidrager stadigvæk til at forklare, hvorfor kommunerne sjældent sætter skatten ned. Det kan være borgmestrenes vurdering, at

der ganske enkelt ikke er tilstrækkelig stærk interesse for det hos vælgerne - særligt når der også diskuteres serviceniveau. En borgmester skriver følgende:

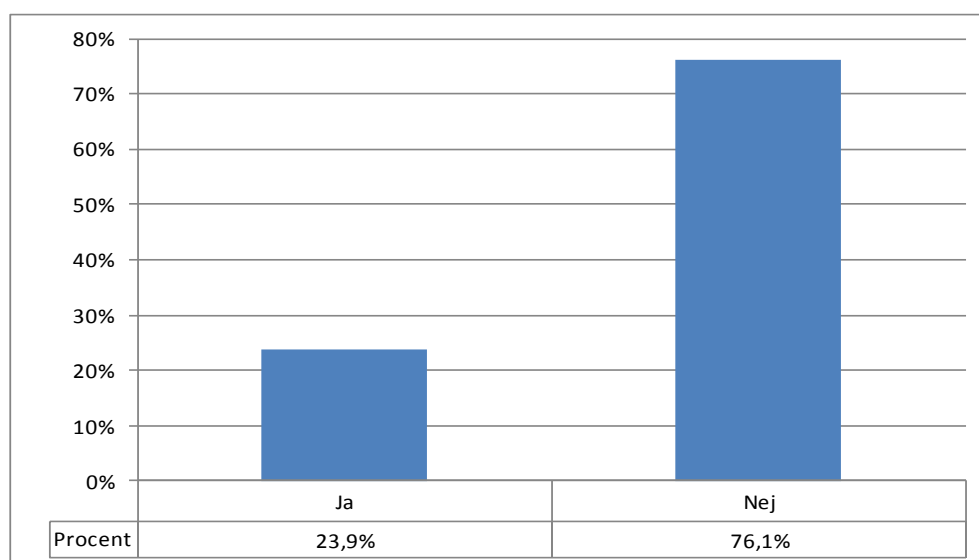
66 *Spørgsmålet kan ikke besvares isoleret. Hvis det kunne have været gjort uden serviceforringelser, så ville det formentlig blive positivt modtaget. Hvis det var akkompagneret af store serviceforringelser, så ville modtagelsen hos de ramte formentlig have været mere negativ.*

99

Det kan tyde på, at det vurderes at være bedre at undgå upopulære besparelser/servicereduktioner end at sænke skatten.

En vigtig ramme for skattefastsættelsen i landets kommuner er, som nævnt i forrige kapitel, den kollektive økonomiaftale, som KL på vegne af kommunerne indgår med regeringen. De seneste års aftaler indeholder, ligesom aftalen for 2011, et loft over den samlede tilladte skattestigning. Det er derfor relevant at vide, i hvilket omfang kommunerne ville have haft et højere beskatningsniveau, hvis ikke det havde været for den kollektive aftale og koordinationsfasen med borgmestermøder initieret af KL. Svaret på dette spørgsmål fremgår af figur 13:

Figur 13. Har den kollektive aftale og KLs koordinerende rolle betydet, at din kommunes beskatningsniveau er lavere, end det ellers ville have været?



Knap hver fjerde borgmester giver udtryk for, at deres kommunes indkomstskatteniveau er lavere, end det ville have været uden en kollektiv aftale og de sanktioner, der er koblet til denne. 76 % af borgmestrene

mener ikke, at den kollektive aftale og koordineringen i regi af KL har gjort en forskel for kommunens beskatningsniveau. Det er særligt kommuner, der har ansøgt om skatteforhøjelse og i særlig grad de kommuner, der fik afslag på ansøgningen, der tilkendegiver, at de ville have haft et højere beskatningsniveau uden aftalen.⁴ 12 % af landets øvrige borgmestre mener, at den kollektive aftale har resulteret i et lavere beskatningsniveau for kommunen. Resultatet tyder på, at forhandlingerne om overholdelse af den samlede aftale hovedsageligt foregår mellem de kommuner, der ønsker at sætte skatten op.

Endvidere giver borgmestrene i kommuner med et beskatningsniveau under gennemsnittet i højere grad udtryk for, at den kollektive aftale betyder, at beskatningsniveauet er lavere, end det ellers ville have været.

4.5.1 God grund til et loft over skattestigninger?

Figur 12 og figur 13 indikerer, at uden et loft over de samlede skattestigninger ville det gennemsnitlige kommunale beskatningsniveau stige. Den empiriske udfordring for den kommunale skatteudskrivningsret i form af opadgående pres på de kommunale skatter er stadig til stede.

I den forstand er der i nationalpolitisk optik umiddelbart rigtig god grund til at fastholde et loft over de samlede kommunale skattestigninger. Uden dette ville det fra landspolitisk side være vanskeligt at styre det samlede, nationale beskatningsniveau, eftersom de kommunale skatter i gennemsnit formentligt ville fortsætte med at stige.

Imidlertid er der også tegn på, at det samlede loft over de kommunale skatter har været med til at øge *usynligheden* omkring skattefastsættelsen i kommunerne. Flere borgmestre giver udtryk for, at de og deres kommunalbestyrelse ikke har drøftet beskatningsniveauet, da det var givet på forhånd. Derfor har der kun været sporadiske drøftelser. En borgmester forklarer, hvorfor der har været en del drøftelser om beskatningsniveauet i hans kommune:

“ [Skattestigninger] har været et klart mål for visse partier, hvis medlemmer var langt fra ”setuppet om faseopdelt budgetlægning”. ”

Citatet siger implicit, at partierne i kommunen, der er tættere på ”setuppet om faseopdelt budgetlægning” ikke ser grund til at foreslå, at

⁴ Det gælder ca. 60 % af disse kommuner

kommunalbestyrelsen skal drøfte beskatningsniveauet. Det ligger samtidig også implicit, at skattesænkninger ikke er noget, man drøfter.

Noget kunne altså tyde på, at mens loftet over skattestigningerne løser ét problem (den opadgående tendens i de kommunale skatter), så øger det samtidigt problemet med, at skattefastsættelsen i kommunerne ikke er synlig for borgerne, fordi spørgsmålet næsten af taget af den lokalpolitiske dagsorden. Mindre synlighed om skattefastsættelsen kan så igen føre til yderligere opadgående pres på skatterne.

En måde at imødegå udfordringen kan være ved at øge synligheden at de kommunale skatter. Hvordan det kan foregå, vil vi i det følgende kapitel give nogle bud på.



Perspektiver

De teoretiske argumenter for kommunal skatteudskrivningsret er stærke. Det øger - alt andet lige - kommunalbestyrelsernes økonomiske ansvarlighed, det giver mulighed for en velfærdsmæssig gevinst, ved at kommunerne kan tilpasse sig borgernes lokale præferencer, og det giver incitament til at skabe lokal vækst.

Undersøgelsen viser imidlertid, at de kommunale skatter kun i begrænset omfang er synlige for borgerne. Få borgere kender deres egen kommunes beskatningsniveau, og de lokalpolitiske processer, der fastsætter beskatningsniveauet, er præget af lavt konfliktniveau og lav borgerinvolvering. Samtidig er der et opadgående pres på skatterne, og det kan have en sammenhæng med, at skatterne ikke er synlige. Ovenstående teoretiske argumenter for kommunal skatteudskrivning risikerer i hvert fald at få mindre og mindre betydning, hvis der ikke er interesse for den kommunale skatteside blandt borgere og politikere. En mulighed for at øge interessen for kommunernes indtægtsside i form af skattebetaling er derfor at øge skatternes synlighed. Større interesse og viden om den enkelte borgers betaling kunne øge interessen for skattesænkninger og dermed skabe mulighed for bevægelse i et ellers temmelig fastlåst system.

Nedenfor beskrives derfor mulige måder at fremme synlighed og viden om de kommunale skatter. Forslagene spænder fra ændringer af selve opkrævningssystemet til måder at oplyse borgerne i højere grad.⁵

Lokalt ansvar for oplysning

Kommunal oplysning

Tre ud af fire kommuner gør ikke noget aktivt for at inddrage borgerne i en debat eller proces om kommunens beskatningsniveau (jf. figur 10), og kun 16 % annoncerer selvstændigt det vedtagne beskatningsniveau til kommunens borgere (jf. figur 11). Det tyder på, at der indenfor de eksis-

⁵ Forslagene bygger blandt andet på Indenrigs- og Sundhedsministeriets indledende arbejde for Finansieringsudvalget.

sterende rammer er rige muligheder for at tydeliggøre kommunernes skattekilder overfor borgerne. For eksempel ved at udmelde det besluttede beskatningsgrundlag selvstændigt, samt begrunde hvorfor dette er valgt.

Retorik

I den forbindelse er det vigtigt at kalde tingene ved deres rette navn. KREVI viste i 2009, at begrebet "sparerunde" ikke nødvendigvis er lig med serviceforringelser (KREVI 2009). Begrebet anvendes bredere og beskriver forskellige situationer i forbindelse med budgetlægningen i kommunerne. Kun en fjerdedel af de kommunale "sparerunder" vedrørende 2009-budgetterne indebar samlet set faldende kommunal service for borgerne. I de resterende tilfælde af såkaldte sparerunder tilbød kommunerne samlet set borgerne et uændret eller forbedret serviceniveau.

Det kan også have været tilfældet i nogle kommuner vedrørende 2011-budgetterne. En kommentar fra en borgmester illustrerer dette:

66 *Det er utroligt svært at informere borgerne om, at al den snak om "besparelser" i virkeligheden er ensbetydende med en udvidelse af budgetrammerne med 43,8 mio. kroner (ekskl. p/l-regulering).*

99

I dette tilfælde er udsagnet en forklaring på vurderingen af, at borgerne samlet set vil tage negativt imod en skattesækning (jf. figur 12). Brugen af betegnelsen "besparelser" om både omprioriteringer og reelle serviceforringelser gør det sværere for borgerne at gennemskue, hvad der foregår.

Øget information

Fremhævelse af kommuneskat på skattekort, årsopgørelse mv.

På skatteborgernes samlede forskudsopgørelse fremgår de kommunale skatter sammen med de øvrige nationale skatter. Men der er en stor kompleksitet i, hvordan de enkelte skattekort med fradrag og trækprocent fremkommer, og hvem der har indflydelse på, hvordan fradrag og trækprocent ændrer sig.

Man kunne overveje at ændre skattekortene, så den kommunale indkomstskat (og de øvrige skattekildders) betydning for trækprocent mv. blev tydelig. Herunder lægge vægt på at sammenligne med tidligere år, så ændringer i skatterne blev tydeligere.

Sammenligning med andre kommuner

Forskudsopgørelsen kunne også indeholde større synlighed om, hvordan beskatningsniveauet er i andre kommuner, i de omkringliggende kommuner, eller i gennemsnit i hele landet. Det vil øge synligheden af den enkeltes indbetaling af kommuneskat.

Sammenligningen mellem kommuner kan også bestå af en skatteberegning for forskellige standardiserede familietyper, hvor der sammenlignes med, hvad den samme familie ville have betalt i kommunal skat i en anden kommune eller ved en gennemsnitlig indkomstskat. Beregningerne skulle offentliggøres i forbindelse med budgettets vedtagelse og være generelt tilgængelige.

Orientering om betalt skat

I forhold til kommunernes regnskabsopgørelser er der også mulighed for at øge skatternes synlighed. Kommunerne kunne forpligte sig på at sende en opgørelse over betalt kommunal skat til hver enkelt borger. Endvidere kunne brevet redegøre for, hvad skattebetalingen havde været, såfremt kommunen havde et gennemsnitligt beskatningsniveau. Opgørelsen kunne også indeholde kommunalbestyrelsens redegørelse for, hvordan kommunens skatteindtægter er blevet anvendt, og hvilken service kommunen leverer. Det ville give borgerne mulighed for at vurdere deres skattebetaling i forhold til den leverede service.

Opkrævningsform

Gennemsnitsskat, check og girokort

For at øge synligheden og forskellighederne mellem kommunerne er der også blevet foreslået en model, hvor alle borgere i udgangspunktet betaler den samme, gennemsnitlige kommunale skat via forskudsopgørelsen. Når året er gået, afregnes borgerne direkte i forhold til forskellen mellem den gennemsnitlige skat og kommunens faktiske beskatningsniveau. Borgere i kommuner med en indkomstskat under gennemsnittet vil dermed få tilsendt en "check", mens borgere i kommuner med et beskatningsniveau over gennemsnittet vil få en regning på den resterende skat (Mouritzen 2008).

En variant af forslaget er at opkræve eller udbetale særskilt for *ændringer* mellem årene, så skatteforhøjelser og skattesænkninger blev tydeligere for borgerne. Forslaget har dog den væsentlige ulempe, at status

quo ikke nødvendigvis er et rimeligt udgangspunkt for sammenligning, da vilkår og forudsætninger for kommunerne ændrer sig over tid.

Undtage fra kildeskatsystemet

Som nævnt er det svært at overskue de enkelte skatter i den fælles opkrævning af dem som kildeskat. En mulighed var derfor at undtage den kommunale indkomstskat fra kildeskattesystemet, dvs. at kommunerne selv opkræver den kommunale indkomstskat direkte hos borgerne, svarende til de øvrige kommunale skatter. Det vil medføre stor synlighed omkring det beløb, borgerne indbetaler.

Brudpunktsmodel

En tredje mulighed for alternativ skatteopkrævning er den såkaldte *brudpunktsmodel*, som opdeler indkomstskattegrundlaget i henholdsvis en kommunal del og en statslig del. Det vil sige, at op til en bestemt beløbsgrænse (et brudpunkt) ville man betale kommunal skat og derefter statskat. Det ville formentlig kunne skabe større synlighed, eksempelvis ville skattebetalingen for alle borgere med en indtjening på mindst beløbsgrænsen kunne udtrykkes som et fast beløb pr. borger. Det ville skabe bedre mulighed for sammenligning og tydeliggøre ændringer i skatteopkrævningen. Udskrivningsgrundlaget ville også blive mindre, hvilket ville gøre skatteprocenterne højere og ændringer mere markante.

Alternative beslutningsprocesser

Folkeafstemning

Et radikalt forslag lyder på at erstatte den nuværende skattefastsættelse med en direkte afstemning blandt borgerne om kommunens beskatningsniveau (Blom-Hansen 2000). Metoden vil sætte et loft over det samlede mulige udgiftsniveau for en kommune. En folkeafstemning vil også kunne skabe større synlighed om konsekvenserne af udgiftspolitiske beslutninger og om sammenhængen mellem indtægter og udgifter. Hvis borgerne ønsker et nyt bibliotek eller en lavere klassekvotient, kunne det betyde, at de skal betale mere i skat.

Selvstændig budgetbeslutning om beskatningsniveau

En mulighed for at tydeliggøre kommunalbestyrelsens beslutning om skattefastsættelse kunne være at forpligte kommunerne på at fastlægge beskatningsniveauet tidligt i budgetprocessen, fx den 1. september. Det ville skabe mulighed for selvstændige drøftelser af kommunens beskatningsniveau, der ikke automatisk skulle ses i lyset af diverse omstillinger i

den kommunale service. Samtidig ville det have samme effekt som en folkeafstemning, idet beslutningen ville skabe et loft over det samlede mulige udgiftsniveau.

Positive incitamenter

Sidst kunne man overveje, om man i det eksisterende aftalesystem kunne skabe positive incitamenter til at sænke skatterne. Det nuværende system skaber primært negative incitamenter, i og med at der er sanktioner overfor (ikke-godkendte) skattestigninger, men ingen belønninger ved at sænke skatterne. En mulighed kunne være at indføre positive incitamenter til at sænke skatterne. I økonomiaftalen for 1999 blev kommuner, der nedsatte skatten, eksempelvis kompenseret med 25 % af indtægtstabt som følge af skattesænkningen. Man kunne overveje at genindføre sådanne incitamenter, så staten eller kommunerne i fællesskab delvist finansierer kommunale skattesænkninger i enkeltkommuner. Det vil ikke umiddelbart øge synligheden væsentligt - men måske gøre det lettere at "sælge" en skattesænkning blandt borgerne (jf. figur 12).

Referencer

Blom-Hansen, Jens (2000). "Hvorfor stiger kommuneskatten?". Kronik i *Berlingske Tidende*. 24. november 2000.

Indenrigsministeriet (1998). *Kommunale skattekilder: rapport fra arbejdsgruppen om vurdering af kommunale skattekilder*. Indenrigsministeriet.

Indenrigs- og Socialministeriet (2009). *Undersøgelse om danskeres kendskab til deres kommunale skatteprocent og grundskyldspromille* (Undersøgelse gennemført af Synovate i dec. 2008). Ikke-offentliggjort notat.

KREVI (2009). *Kortlægning af de kommunale budgetprocesser for 2009*. Tilgængelig på www.krevi.dk

Mouritzen, Poul Erik (2001). "Spændinger i velfærdsstaten" i Nordstrand & Groes: *Kommunestyrets fremtid*. AKF Forlaget.

Mouritzen, Poul Erik (2008). "Budgetsamarbejdet ved en skillevej". *Administrativ debat*. Nr. 3, s.14-18.

Regeringen og KL (2010). *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*. Tilgængelig på www.fm.dk

Serritzlew, Søren & Blom-Hansen, Jens (2009). "Budgetlægning i kommuner og regioner" i Peter Munk Christiansen (red.) *Budgetlægning og offentlige udgifter*. Academia.