

2013 – mere bevægelse i de kommunale skatteprocenter

Resumé

I 2013 var der mere bevægelse i de kommunale skatter end i de foregående år. 13 kommuner valgte at sætte skatten op, mens 11 satte den ned. Nogle af skattenedsættelserne var ganske store – to kommuner valgte at nedsætte udskrivningsprocenten med 1 procentpoint.

Nogle af skattenedsættelserne blev hjulpet på vej af en særlig tilskudsordning til skattenedsættelser i 2013.

I de senere år har der været forholdsvis få kommuner, der har tilpasset skatten i det enkelte år – og der har hovedsageligt været tale om skatteforhøjelser. Der har dog også hvert år været et mindre antal kommuner, der har sat skatten ned.

Tilbage i 1990'erne var der hvert år forholdsvis mange kommuner, der satte skatten op. Fra 2002 var der tale om væsentligt færre skatteforhøjelser, og indførelsen af sanktioner fra 2009 har lagt en yderligere dæmper på tendensen til kommunale skatteforhøjelser.

Mange skattenedsættelser i 2013

2013 er et af de få år, hvor mere end 10 pct. af landets kommuner har valgt at sætte skatten ned. Siden 1997 er det kun forekommet tre gange før. Dermed blev 2013 også et af de meget få år, hvor der var næsten lige så mange kommuner, der satte skatten ned, som kommuner, der satte den op.

Den enkelte kommunes mulighed for løbende at tilpasse sin skat, både i opadgående og nedadgående retning, ses ofte som et centralt element i det kommunale selvstyre. Men der har i en årrække været forholdsvis få kommuner, der har tilpasset skatten – og der har været en klar overvægt af skatteforhøjelser. Der er naturligvis en vis sammenhæng til de sanktioner, der blev indført med virkning fra 2009. Sanktionerne skal ses i sammenhæng med nødvendigheden af en tæt styring af de offentlige finanser.

Men sanktionerne berører ikke kommunernes mulighed for at sætte skatten ned. Kommuner, der sætter skatten ned, har frit lejde til at sætte den op igen uden at blive ramt af sanktioner i den forbindelse. Og tendensen til få kommunale skattenedsættelser var også gældende, før der indførtes sanktioner.

I 2013 var der lidt mere bevægelse i kommuneskatten end i de fleste andre år – og specielt var der forholdsvis mange skattnedsættelser. For 2013 var der dog også særlige forhold, der gjorde sig gældende. Der blev gennemført en justering af den kommunale udligning med virkning fra 2013, og der blev i den forbindelse også indført en særlig ordning med tilskud til skattnedsættelser i 2013.

I det følgende redegøres der først for bevægelserne i kommuneskatten i 2013, herunder den særlige tilskudsordning for 2013.

Herefter ses på skatteændringerne i hvert af årene siden kommunalreformen, herunder på indførelsen af sanktioner med virkning fra 2009.

Endelig sammenholdes udviklingen med årene før kommunalreformen, dvs. fra 1997 og frem.

13 kommuner sætter skatten op og 11 sætter den ned i 2013

I 2013 valgte 13 kommuner at forhøje skatten, mens 11 kommuner valgte at sætte skatten ned. Det førte samlet set til kommunale skatteforhøjelser på ca. 247 mio. kr. og skattnedsættelser på ca. 191 mio. kr.

De mest mærkbare skattnedsættelser var i Furesø og Allerød Kommuner, som begge valgte at nedsætte kommunens udskrivningsprocent med 1 procentpoint. De største stigninger var i Albertslund Kommune, som forhøjede udskrivningsprocenten med 0,5 procentpoint og Syddjurs og Jammerbugt Kommuner, som begge forhøjede udskrivningsprocenten med 0,4 procentpoint.

Der var også 10 kommuner, der valgte at ændre grundskyldspromillen – 9 kommuner satte den op, mens en satte den ned. Forhøjelserne var i intervallet 0,8 - 3,7 promillepoint, mens nedsættelsen var på 0,2 promillepoint.

Endelig var der 6 kommuner, der valgte at nedsætte dækningsafgiften på erhvervsejendomme.

Ændringerne for de enkelte kommuner fremgår af bilaget.

Særlig ordning for 2013

Siden 2009 har der været sanktioner over for kommunerne, hvis den gennemsnitlige kommunale skat blev forhøjet. Ordningen indebærer dog en mulighed for, at regeringen kan fastsætte en pulje til kommunale skatteforhøjelser, som ikke vil udløse sanktioner over for den enkelte kommune.

For 2013 blev der fastsat en pulje på 250 mio. kr. til kommunale skatteforhøjelser uden individuelle sanktioner over for den enkelte kommune. Men for at modvirke en samlet kommunal skattestigning blev der samtidig indført en belønningsordning for de kommuner, der satte skatten ned. Princippet om en pulje til skattestigninger har tidligere været afprøvet i 2010 og 2011, men belønningsordningen for skattnedsættelser har ikke været prøvet før.

Belønningsordningen indebærer, at kommuner med et beskatningsniveau over landsgennemsnittet kunne få et tilskud, som ville dække en del af provenutabet ved en skattnedsættelse. Tilskuddet er størst i 2013 og vil herefter blive aftrappet over de følgende år.

Der blev som nævnt gennemført skattnedsættelser på ca. 191 mio. kr. Belønningsordningen har medvirket til at opnå disse nedsættelser. Nogle af skattnedsættelserne var uden tvivl 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 den ellers ville have gjort.

Puljen på 250 mio. kr. til skatteforhøjelser blev udmøntet efter ansøgning. 22 kommuner søgte om tilladelse til skatteforhøjelse på i alt 600 mio. kr. Ud fra nogle nærmere angivne kriterier blev 14 af ansøgningerne helt eller delvist imødekommet inden for rammen på 250 mio. kr. 13 af disse kommuner valgte så ved den endelige budgetvedtagelse at forhøje skatten, og den samlede skatteforhøjelse blev som nævnt på 247 mio. kr.

Selv om sanktionsordningerne fra 2009 har lagt en dæmper på kommuneres incitamenter til at ændre skatten, skal det dog på den anden side bemærkes, at der hvert år har været nogle kommuner, der har forhøjet skatten, mens andre har sat den ned.

Skatteændringer siden kommunalreformen

Kommunalreformen

Kommunalreformen med virkning fra 2007 indebærer en betydelig ændring af den enkelte kommunes vilkår. Mange kommuner blev lagt sammen, alle kommuner overtog en række nye opgaver fra de tidligere amter, og udligningen blev ændret. Kommunerne blev under ét kompenseret for merudgifterne som følge af de nye opgaver. Kompensationen bestod dels af højere skatteindtægter, fordi kommunerne overtog en del af den tidligere amtskommunale skattekalkulation, og dels af en regulering af bloktilskuddet.

Selv om udligningen i vidt omfang kompenserede de enkelte kommuner for virkningen af de ændrede opgaver og skatteindtægter, var omlægningen ikke helt neutral for den enkelte kommune.

Med henblik på at sikre en øjeblikkelig tilpasning af de kommunale skatter blev der for 2007 gennemført en form for obligatorisk tilpasning af skatterne. Kommuner med gevinst på over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget skulle nedsætte skatterne svarende til den del af gevinsten, der oversteg 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget – dog højst op til 1 pct. af beskatningsgrundlaget. Tilsvarende måtte kommuner med tab på over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget forhøje skatterne svarende til den del af tabet, der oversteg 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget – dog højst op til 1 pct. af beskatningsgrundlaget.

Kommuner med tab på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget modtog i de første år et overgangstilskud til delvis dækning af denne del af tabet. Kommuner med gevinst på over 1 pct. af beskatningsgrundlaget bidrog til finansiering af dette tilskud.

De maksimale udskrivningsprocenter og grundskyldspromiller for den enkelte kommune for 2007 blev fastsat ved lov. Næsten alle kommuner valgte at fastsætte skatteprocenterne til det

maksimalt tilladte niveau. Dermed blev en meget væsentlig del af de byrdefordelingsmæssige tab og gevinster som følge af reformen allerede fra starten neutraliseret for den enkelte kommune gennem en tilpasning af skatten.

Reaktion i 2008

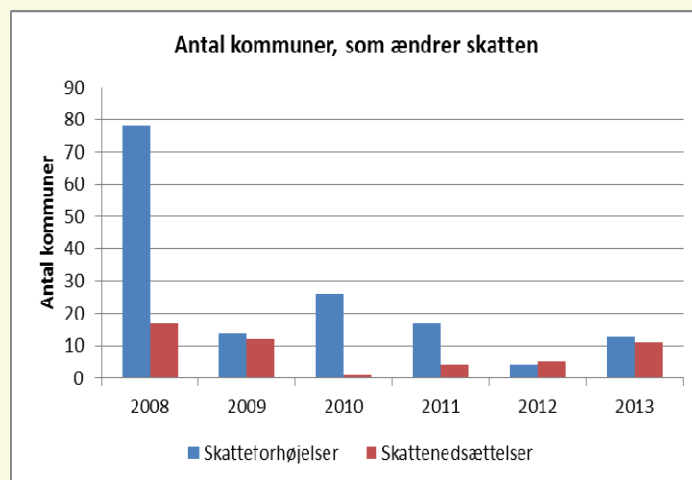
I princippet var de kommunale skatteprocenter for 2007 allerede tilpasset til de nye økonomiske vilkår for kommunerne. Kommuner med tab var blevet kompenseret gennem skatteforhøjelser, mens kommuner med gevinst havde fået gevinsten neutraliseret gennem en skattnedsættelse. Men der var alligevel for 2008 et vist pres fra en række kommuner for en yderligere tilpasning af skatten. På den baggrund aftalte den daværende regering og KL, at kommunerne for 2008 kunne gennemføre en skatteforhøjelse inden for en ramme på 750 mio. kr.

Kommunerne gennemførte imidlertid skatteforhøjelser for 2008 på ca. 2,2 mia. kr., det vil sige næsten tre gange så meget som aftalt. Det indebærer en forhøjelse af det kommunale beskatningsniveau fra 24,58 pct. i 2007 til 24,86 pct. i 2008. Fra 2007 til 2008 blev det kommunale beskatningsniveau således forhøjet med 0,28 procentpoint. I de efterfølgende 5 år fra 2008 til 2013 blev beskatningsniveauet forhøjet med 0,05 procentpoint til 24,91 pct. i 2013.

I figuren nedenfor er vist antallet af kommuner, som har ændret skatten i perioden 2008-2013. Som det fremgår, skiller 2008 sig markant ud i forhold til de efterfølgende år.

Figur 1

Antallet af kommuner, som har ændret skatten i perioden 2008-2013



Indførelse af sanktioner fra 2009

Efter den betydelige overskridelse af den aftalte ramme for skattestigninger for 2008 fremsatte den daværende regering et lovforslag om indførelse af sanktioner i tilfælde af overskridelse af aftalerne om kommuneskatten. Loven havde virkning fra 2009 og indebærer, at hvis kommunerne under ét forhøjer skatten, vil forhøjelsen blive modregnet i bloktilskuddet gennem en

kombination af individuelle og kollektive nedsættelser af bloktilskuddet. I det første år ville 75 pct. af den samlede forhøjelse blive modregnet for de kommuner, som havde forhøjet skatten, og i det andet år 50 pct. Den resterende del ville blive modregnet i det generelle bloktilskud, dvs. som en kollektiv nedsættelse af bloktilskuddet for alle kommuner. Endvidere kunne der i det enkelte år fastsættes en ramme for kommunale skattestigninger, som var undtaget for sanktioner.

Ordningen blev med virkning fra 2011 skærpet, således at perioden med individuelle sanktioner blev forlænget fra to til fire år. Herefter udgør den individuelle modregning i det første år 75 pct., i det andet og tredje år 50 pct. og i det fjerde år 25 pct.

I 2009, som var det første år efter indførelse af sanktioner, var der 14 kommuner, som forhøjede skatten og 12, som satte den ned. Nettoresultatet var en samlet kommunal skatteforhøjelse på ca. 89 mio. kr. Den daværende regering valgte at acceptere denne skatteforhøjelse uden sanktioner.

Skattepulje for 2010 og 2011

For både 2010 og 2011 indgik det i økonomiaftalerne mellem regeringen og KL, at kommunerne skulle have mulighed for en vis skatteforhøjelse.

For 2010 blev der aftalt en pulje på 500 mio. kr. til skatteforhøjelser. Puljen blev fordelt på kommunerne efter ansøgning. Men nogle af de kommuner, som ikke havde fået tilladelse til at forhøje skatten inden for puljen, valgte alligevel at forhøje skatten, mens andre valgte at forhøje skatten med mere, end de havde fået tilladelse til. I alt var der 26 kommuner, som forhøjede skatten, mens en satte den ned. Det resulterende i en samlet kommunal skatteforhøjelse på ca. 770 mio. kr.

I henhold til loven udløste denne skatteforhøjelse sanktioner på 270 mio. kr., hvoraf 75 pct. i 2010 og 50 pct. i 2011 blev afregnet individuelt med de kommuner, som havde forhøjet skatten ud over det tilladte niveau. Den resterende del blev afregnet som en generel nedsættelse af bloktilskuddet for alle kommuner.

For 2011 blev der ligeledes aftalt en pulje til kommunale skatteforhøjelser – i dette tilfælde på 300 mio. kr. For 2011 var der 17 kommuner, der forhøjede skatten, mens 4 satte den ned. Det samlede resultat var en kommunal skatteforhøjelse på 330 mio. kr. Regeringen accepterede denne skatteforhøjelse uden sanktioner.

Få skatteændringer i 2012

For 2012 havde regeringen og KL aftalt en uændret beskatning for kommunerne under ét. Ved budgetvedtagelsen var der 4 kommuner, der forhøjede skatten, mens 5 kommuner satte den ned. Forhøjelserne var lidt større end nedsættelserne, og det samlede resultat var derfor en kommunal skatteforhøjelse på ca. 30 mio. kr. Regeringen accepterede denne skatteforhøjelse uden sanktioner.

Uændret kommunal beskatning i de senere år

Den samlede kommunale skatteudskrivning fra indkomstskat og grundskyld udgør i 2013 ca. 240 mia. kr. Selv om der hvert år er kommuner, der forhøjer eller nedsætter skatten, er der trods alt tale om marginale ændringer i forhold til den samlede beskatning.

Den samlede kommunale beskatning steg i årene lige efter kommunalreformen, men har siden 2010 været meget stabil. I tabellen nedenfor er vist det gennemsnitlige kommunale beskatningsniveau for årene 2007-2013. Beskatningsniveauet er en sammenvæjning af den kommunale udskrivningsprocent og grundskyldspromille med henblik på at udtrykke niveauet for den samlede kommunale beskatning.

Tabel 1

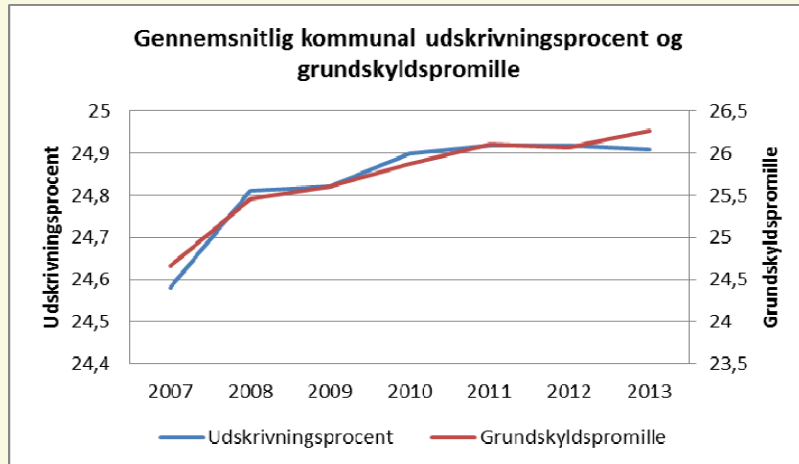
Gennemsnitligt kommunalt beskatningsniveau 2007-2013

2007	24,58 pct.
2008	24,86 pct.
2009	24,82 pct.
2010	24,90 pct.
2011	24,93 pct.
2012	24,91 pct.
2013	24,91 pct.

Siden 2010 har det kommunale beskatningsniveau ligget ret konstant på ca. 24,9 pct. Denne stabilitet ses også, når man betragter udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen hver for sig, jf. figuren nedenfor.

Figur 2

Gennemsnitlig kommunal udskrivningsprocent og grundskyldspromille

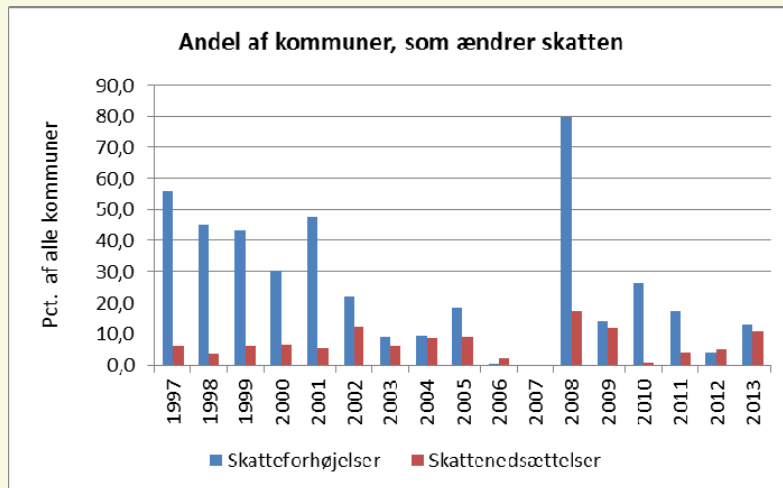


Tidligere var der flere skatteforhøjelser

Når man ser længere tilbage, var der typisk flere kommuner, der ændrede skatten. Men der var en overvægt af skatteforhøjelser. I figuren nedenfor fremgår andelen af kommuner, der har ændret skatten siden 1997.

Figur 3

Andelen af kommuner, som har ændret skatten i perioden 1997-2013

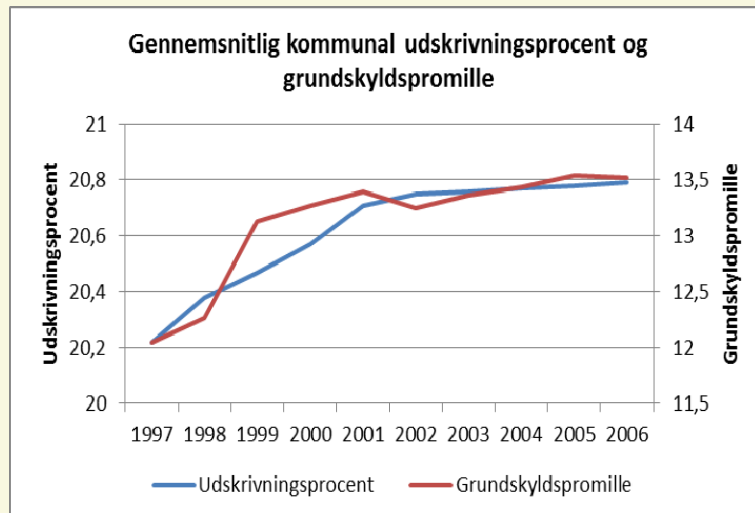


Som det fremgår af figuren, var der i hvert af årene frem til 2002 forholdsvis mange kommuner, der forhøjede skatten. I flere af årene var der således mere end 40 pct. af kommunerne, der forhøjede skatten.

Fra 2002 skiftede mønstret. I perioden fra 2002 og frem til kommunalreformen var der markant færre kommuner, der forhøjede skatten. Denne tendens viser sig også, når man ser på udviklingen i den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent og grundskyldspromille. Der var tale om årlige stigninger i både udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen frem til 2002, hvorefter kurven fladede ud.

Figur 4

Gennemsnitlig kommunal udskrivningsprocent og grundskyldspromille 1997-2006



Note: De kommunale udskrivningsprocenter og grundskyldspromiller blev forhøjet i forbindelse med kommunalreformen, fordi kommunerne overtog en del af de tidligere amters skatteudskrivning. Niveauerne er derfor lavere i denne figur (før kommunalreformen) end i figur 2 ovenfor (efter kommunalreformen).

Der har også hvert år været nogle kommuner, der har nedsat skatten. Og det er bemærkelsesværdigt, at den andel af kommunerne, der sætter skatten ned, ikke har ændret sig markant i perioden. I de fleste år er der mellem 5 og 10 procent af kommunerne, der vedtager en nedsættelse af skatten.

Den generelle tendens har været, at antallet af kommuner, som har ønsket skatteforhøjelser har oversteget antallet af kommuner, som har ønsket skattnedsættelser. Det har for perioden som helhed resulteret i en vis forhøjelse af den gennemsnitlige kommunale skat.

Men der har også været perioder, hvor den gennemsnitlige kommunale skat har været forholdsvis stabil. Det drejer sig om perioderne 2002-2006 og 2010-2013. Og det er bemærkelsesværdigt, at der i disse perioder trods alt har været en vis bevægelse i skattefastsættelsen. Der er også i disse perioder nogle kommuner, der har forhøjet skatten, mens andre har sat den ned. Men nettoresultatet af disse bevægelser har været så lille, at det kun har påvirket den samlede kommunale beskatning marginalt.

Bilag

Oversigt over kommunale skatteændringer fra 2012 til 2013

Ændring af udskrivningsprocenten

Glostrup	-0,3
Albertslund	0,5
Furesø	-1,0
Allerød	-1,0
Frederikssund	-0,5
Halsnæs	0,3
Gribskov	0,2
Kalundborg	-0,3
Kerteminde	0,1
Syddjurs	0,4
Vesthimmerland	-0,1
Læsø	0,2
Mariagerfjord	0,2
Jammerbugt	0,4
Hjørring	0,2

Ændring af grundskyldspromillen

Lyngby-Taarbæk	1,985
Helsingør	0,820
Rudersdal	1,490
Kalundborg	3,600
Kerteminde	1,200
Struer	1,650
Syddjurs	-0,200
Mariagerfjord	2,800
Jammerbugt	0,990
Hjørring	3,670

KOMMUNALØKONOMISKE ANALYSER

Ændring af dækningsafgiftsgraden for erhvervsjendomme

Brøndby	-0,100
Furesø	-0,500
Fredensborg	-0,500
Odense	-0,200
Fredericia	-0,300
Randers	-1,000