

Primærkommuners valg af skattekilder

Rolf Norstrand

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: Local governments in Denmark can collect both individual income tax and land tax. Only through land taxes is it possible to pass on a part of the tax burden to non-residents, partly by deduction of land taxes from taxable income, and partly by taxes on land owned by non-residents. The main losers in the local community from high land taxes are old people and farmers. A cross-section analysis demonstrates that both the size of the gain through passing on and the size of the losing groups will affect the choice between the two sources of taxation. The stronger the socialist parties are represented in the local council the larger is the share of land taxes.

1. Indledning

Primærkommunernes to væsentligste skattekilder er indkomstskat og grundskyld, der tilsammen indbringer ca. 90 procent af deres skatteindtægter. Det er den enkelte kommunes valg mellem disse to kilder, der er emnet for det følgende.

Medens reglerne for opgørelse af skattepligtig indkomst og grundværdi er ens for hele landet, har primærkommunerne i deres valg af udskrivningsprocent og grundskyldspromille i praksis fuld frihed til at fastsætte dem, som de vil. Variationen mellem de enkelte kommuners valg af skattekilder er da også ganske stor. Således lå udskrivningsprocenterne i 1976 mellem 10,4 og 19,7, medens grundskyldspromillerne i 1976/77 lå mellem 0 og 70.

I afsnit 2 omtales en model til beskrivelse af kommunernes valg mellem udskrivningsprocent og grundskyldspromille, medens faktorer af betydning for den enkelte kommunes valg mellem disse omtales i afsnit 3.

Den opstillede teori efterprøves i de følgende afsnit ved en tværsnitsundersøgelse af 270 kommuner i 1976. Afsnit 4 beskriver datamaterialet, medens der i afsnit 5 og 6 foretages parameterestimation for henholdsvis det samlede datamateriale og 5 kommunegrupper hver for sig. I afsnit 7 undersøges udviklingen fra 1973 til 1976, og endelig afsluttes med et konkluderende afsnit.

2. Modellen

Som grundlag for afdækning af nogle af de faktorer, der påvirker den enkelte kommunes valg af udskrivningsprocent og grundskyldspromille skal her opstilles en relativt enkel model. Udformningen af denne er foretaget således, at den dels skønnes at give en rimelig realistisk beskrivelse af de faktiske forhold og dels giver et resultat, der ikke er uegnet til estimation. Flere modeller kan opfylde disse krav, men her gengives kun den, der gav de bedste empiriske resultater af de 4 modeller, der er behandlet i en større undersøgelse¹.

Udgangspunktet er antagelsen, at der ved kommunalbestyrelsens fastlæggelse af udskrivningsprocent og grundskyldspromille er tale om så stor grad af *rekursivitet*, at skattegrundlaget for de to indtægtskilder samt det provenu, der ialt skal udskrives som indkomstskat og grundskyld, er eksogent givet. Det betyder blandt andet, at det ikke ved kommunalbestyrelsens fastlæggelse af udgiftsomfang, lånefinansiering m.v. samt ved dens mere begrænsede påvirkning af skattegrundlaget spiller afgørende ind, hvorledes en resulterende skattebyrde skal fordeles på indkomstskat og grundskyld.

Det er muligt at formulere adskillige hypoteser i strid med denne antagelse, men kun på ét område kan den med sikkerhed siges ikke at være opfyldt. Afvigelsen skyldes, at grundskylden kan fradrages ved indkomstopgørelsen for personer i ejerboliger, hvorfor valget af grundskyldspromille påvirker størrelsen af den skattepligtige indkomst. Ved ændringer i grundskyldspromiller af den størrelsesorden, der normalt er tale om, er denne virkning dog så lille, at antagelsen opretholdes i det følgende.

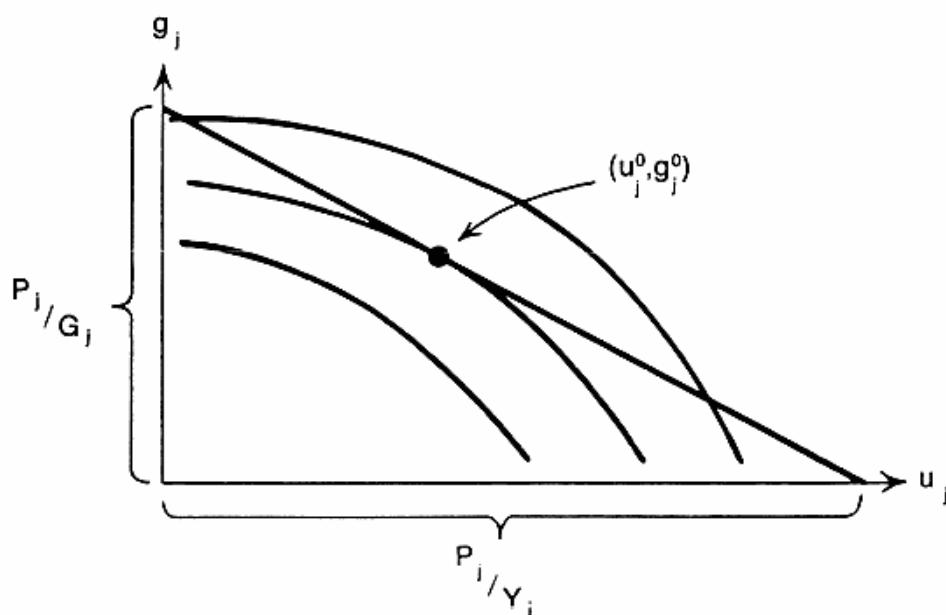
Hvis S_j udtrykker nyttefunktionen, der angiver kommunalbestyrelsens afvejning mellem ubehaget ved udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen i kommune nr. j , kan beslutningsproblemet formuleres således, at nyttefunktionen skal maksimeres under overholdelse af provenukravet. Det vil sige, at hvis provenukravet kaldes P_j , skattepligtig indkomst og grundværdi henholdsvis Y_j og G_j og udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen henholdsvis u_j og g_j kan problemet formuleres som:

$$\begin{aligned} \text{MAKS: } & S_j(u_j, g_j) & (1) \\ \text{SUB: } & u_j Y_j + g_j G_j = P_j \end{aligned}$$

Kommunalbestyrelsens beslutningsproblem kan illustreres som i figur 1, hvor antagelser om nyttefunktionen svarende til de gængse fra forbrugsteorien

1. Rolf Norstrand: *Udskrivningsprocenter og grundskyldspromiller i primærkommuner* Gult memo nr. 48. Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

medfører, at indifferenskurverne krummer mod origo, og at jo tættere ved origo indifferenskurven ligger, jo større bliver kommunalbestyrelsens behovstilfredsstillelse. Den rette »budgetlinie« er fastlagt af Y_j , G_j og P_j og angiver provenubegrænsningen. Under opfyldelsen af denne er punktet (u_j^0, g_j^0) det bedst opnåelige ved de angivne indifferenskurver.



FIGUR 1.

På grundlag af (1) kan udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen bestemmes af hver sin funktion, der kan kaldes en skatteniveaufunktion:

$$u_j = u_j(Y_j, G_j, P_j) \quad (2)$$

$$g_j = g_j(Y_j, G_j, P_j) \quad (3)$$

Disse funktioners form er bestemt af nyttefunktionen S_j og er altså typisk forskellig for de enkelte kommuner. Hvis de forhold, der er af betydning for nyttefunktionernes individuelle udseende, sammenfattes under betegnelsen de subjektive indtægtsønsker (SIØ), kan udskrivningsprocent og grundskyldspromille for samtlige kommuner findes af funktionerne:

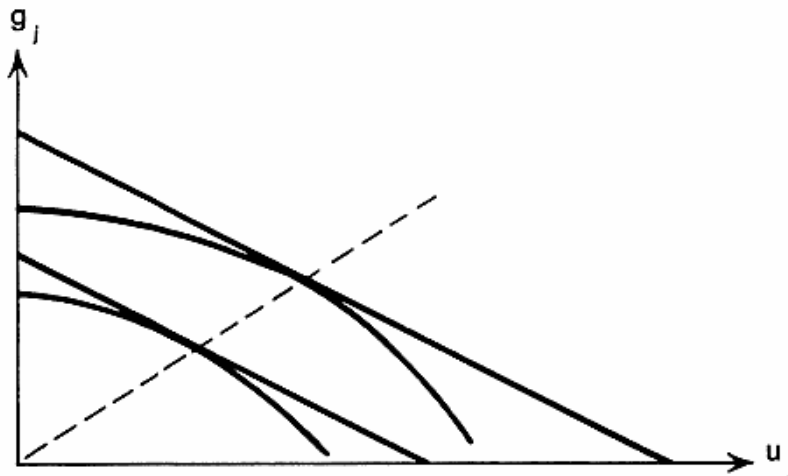
$$u_j = u(Y_j, G_j, P_j, SI\emptyset_j) \quad (4)$$

$$g_j = g(Y_j, G_j, P_j, SI\emptyset_j) \quad (5)$$

hvor u og g er ens funktioner for alle kommuner.

Som grundlag for empirisk arbejde er ligning (4) og (5) ikke velegnede, idet Y_j , G_j og P_j er udtryk for kommunens størrelse, hvorfor de er kraftigt indbyrdes korrelerede. Dette vil give en usikker parameterfastlæggelse, hvorfor man på forhånd kan udelukke, at ligningerne er egnede til estimation. Der er derfor behov for yderligere antagelser til omgåelse af dette problem.

Det antages her, at kommunalbestyrelsens nyttefunktion S_j er homothetisk, således at forholdet mellem udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen er upåvirket af provenuets størrelsesorden. Dette kan illustreres ved figur 2.



FIGUR 2

Antagelsen bevirker, at forholdet mellem udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen alene påvirkes af forholdet mellem skattepligtig indkomst og skattepligtig grundværdi. Modellen kan herefter udtrykkes ved:

$$g_j/u_j = f(Y_j/G_j, SI\emptyset_j) \quad (6)$$

hvor g_j divideret med u_j i det følgende kaldes *ligningsforholdet*, medens Y_j divideret med G_j kaldes *skattebasisforholdet*. I modsætning til forholdene ved ligning (4) og (5) kan det ikke på forhånd afvises, at (6) er egnede til estimation, hvorfor denne skal benyttes i det følgende.

3. Subjektive indtægtsønsker

Der skal her fremhæves tre forhold af afgørende betydning for kommunalbestyrelsernes subjektive indtægtsønsker, som indgår i ligning (6). Der er for det første tale om skattekildernes virkning henholdsvis på fordelingen mellem kommunen under ét og omverdenen samt på fordelingen mellem kommunens borgere indbyrdes. Endvidere er der tale om kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning.

Den *eksterne fordeling*, der vedrører fordelingen mellem kommunen under ét og omverdenen, taler entydigt for opkrævelse af hele proventet som grundskyld. Det skyldes, at kun denne – og ikke indkomstskatten – gør det muligt for kommunens borgere under ét at vælte en del af skattebyrden over på personer, der ikke bor (og dermed stemmer) i kommunen.

Denne overvæltningsgevinst skyldes for det første, at grundskylden kan fradrages i den skattepligtige indkomst for borgere i ejerboliger, således at disse opnår en reduktion i indkomstskat til stat og amtskommune samt en stigning i (hovedsagelig statslige) tilskud, hvor skattepligtig indkomst anvendes som tildelingskriterium. Endvidere bevirker den lavere skattepligtige indkomst også en nedgang i kommunens nettobetaling til de kommunale udligningsordninger.

For at belyse størrelsesordenen af denne gevinst kan det nævnes, at Århus kommunes statistiske kontor for skatteåret 1975/76 har undersøgt² virkningerne af omlægninger mellem indkomstskat og grundskyld ved opkrævelse af et provenu på 813,7 mill. kr. Man kunne her påvise, at gevinsten ved at gå fra en (teoretisk) situation, hvor hele proventet opkræves som indkomstskat (med en udskrivningsprocent på 14,4), til en anden (teoretisk) situation, hvor hele proventet opkræves som grundskyld (med en grundskyldspromille på 248,7) gav kommunens borgere under ét en gevinst på 221 mill. kr., hvilket udgjorde ca. 27 procent af det samlede provenu. Der er altså tale om en meget væsentlig gevinst.

Overvæltningsgevinsten fremkommer for det andet, fordi en del af kommunernes grunde ejes af borgere med bolig uden for kommunegrænsen. For mange kommuner vil dette dog næppe have nogen større betydning, men for sommerhuskommuner samt for Københavns og Frederiksbergs kommuner (med deres mange erhvervsvirksomheder) ejes så stor en andel af grundene af udenbys, at der er tale om en væsentlig gevinst.

Ved den *interne fordeling*, der vedrører fordelingen mellem kommunens

2. Undersøgelsen gengives på grundlag af et referat i *Kommunen*, 14. oktober 1976, side 10-11.

borgere indbyrdes, vil borgere med relativt store skattepligtige indkomster i forhold til grundværdier have fordel af høj grundskyldspromille, medens borgere med relativt store grundværdier har fordel af lav grundskyld. Da tabte og vundne beløb ved en intern omfordeling er lige store, vil antallet af vindere og tabere ved høj grundskyldspromille nok være nogenlunde lige stort i de allerfleste kommuner.

Hvis der tages hensyn både til ekstern og intern fordeling, blev det i den tidligere omtalte undersøgelse for Århus kommune beregnet, at både for lejere og ejere udgjorde de grupper, der vil lide nettotab ved højere grundskyldspromille omkring 17 procent af husstandene. Det vil sige, at omkring 83 procent af husstandene er nettovindere ved omlægninger mod højere grundskyld.

Både denne undersøgelse og en undersøgelse af I. Kofoed og G. T. Petersen³ peger på, at de vigtigste befolkningsgrupper, der lider tab ved omlægning mod grundskyld, er pensionisterne og de selvstændige landmænd. Næppe i nogen kommune vil taberne udgøre flertallet, men antagelig vil modstanden mod grundskyld være kraftigere desto større tabergruppen er. Endvidere synes landmænd og pensionister at have større indflydelse på kommunalbestyrelserne end deres antal umiddelbart berettiger. Dette skyldes dels, at de pågældende vælgergrupper typisk har langvarig tilknytning til kommunen, og dels, at mange ledende kommunalbestyrelsesmedlemmer har tilknytning til landbruget og en alder, der ikke gør pensionisttilværelsen til nogen fjern fremtid.

Kommunalbestyrelsernes forskellige subjektive indtægtsønsker kan endelig skyldes disses *partipolitiske sammensætning*, da partierne har forskellige vurderinger af skattekilderne. Hvis denne sammensætning alene afspejler borgernes fordeling på vindere og tabere ved skatteomlægninger, vil dette ikke sige noget nyt i forhold til det foregående. Da borgerne ved deres stemmeafgivelse må tage hensyn til partiets holdning til mange andre politiske spørgsmål, er dette dog ikke tilfældet, hvorfor partierne har et vist råderum for valg af skattekilder.

4. Datamaterialet

Den i afsnit 2 opstillede model og de i afsnit 3 anførte hypoteser om forhold af betydning for kommunalbestyrelsernes valg af udskrivningsprocent og grundskyldspromille skal underkastes en tværsnitsanalyse omfattende 270 primærkommuner⁴.

3. I. Koed og G. T. Petersen: *Kommunal grundskyld eller indkomstskat?*, København. 1976.

4. På grund af dens særlige status er København og Frederiksberg kommuner udeladt, ligesom kommunerne Dragør, Glostrup og Høje Tåstrup, der fik ændret areal pr. 1. april 1974, også er udeladt. For nærmere kildeangivelse og beskrivelse af datamaterialet henvises til Gult memo nr. 48.

Ligningsforholdet beregnes her som grundskyldspromillen i 1976/77 divideret med udskrivningsprocenten i 1976, medens skattebasisforholdet beregnes som forventet skala-indkomst i 1975 divideret med den skattepligtige grundværdi i 1975/76.

Omfanget af den eksterne omfordelingsgevinst udtrykkes dels ved indkomsten pr. capita (*INDCAP_j*), der måles som skala-indkomsten i 1975 i forhold til folketallet pr. 1.1.1976, og dels ved sommerhusfrekvensen (*SHUSFRE_j*), der beregnes som antal sommerhuse pr. 10.000 indbyggere.

Størrelsen af tabergrupperne ved omlægninger mod højere grundskyld udtrykkes dels ved den andel af kommunens boliger, der udgøres af landbrugs-ejendomme (*GAARDE_j*) beregnet på grundlag af Folke- og bolig-tællingen 1970, og dels ved den andel, personer over 65 år udgjorde af det samlede befolkningstal pr. 1.1.1974 (*PENSION_j*).

Endelig måles kommunalbestyrelsernes partipolitiske sammensætning ved de ikke-borgerlige partiers relative styrke (*IBO_j*), der opgøres som antal kommunalbestyrelsesmedlemmer for partierne Kommunister, Venstresocialister, Socialistisk Folkeparti, Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Retsforbundet og Kristeligt Folkeparti i forhold til antal kommunalbestyrelsesmedlemmer for øvrige partier og borgerlister for perioden 1974-78.

Det fremgår, at de benyttede variable ikke knytter sig til helt samme tidsperiode, men da der her er tale om relative forhold med forholdsvis lille indbyrdes variation over tiden, er dette næppe en fejlkilde af stor numerisk betydning.

Når samtlige variable er relative forhold, skulle dette forhindre, at der på grund af manglende skalering fremkommer nonsensrelationer i det følgende. Man kunne imidlertid teoritisk forestille sig forskellig adfærd i store og små kommuner forårsaget af forhold, der ikke forklares i modellen; men umiddelbart synes dette ikke at være tilfældet, da korrelationen mellem ligningsforholdet og folketallet kun er på +0,044.

5. Samlet estimation

De fremførte teorier suppleret med en antagelse om, at ligning (6) er lineær⁵, bevirker, at hypoteserne kan testes ved følgende:

5. En logaritmisk specifikation, der blev forsøgt i Gult memo nr. 48, giver et ringere estimationsresultat.

$$\begin{aligned}
 g_j/u_j &= 0,840 - 0,070 Y_j/G_j + 0,0016 INDCAP_j \\
 &\quad (0,054) \quad (0,0075) \\
 &+ 0,00011 SHUSFRE_j - 0,214 GAARDE_j \\
 &\quad (0,00002) \quad (0,350) \\
 &- 0,013 PENSION_j + 0,193 IBO_j \\
 &\quad (0,006) \quad (0,038) \\
 n &= 270; \quad R^2 = 0,312
 \end{aligned} \tag{7}$$

Det bemærkes her, at samtlige variable har korrekt fortegn, men kun koefficienterne til sommerhusfrekvensen, pensionistfrekvensen og de ikke-borgerlige partiers relative styrke er signifikante ved benyttelse af tommelfingerreglen om, at den skønnede værdi skal være mindst 2 gange større end spredningsskønnet (der er anført i parentes under koefficienterne).

Korrelationen mellem de i ligning (7) indgående variable fremgår af tabel 1, hvoraf ses, at der er tale om en ret betydelig grad af multicollinearitet.

TABEL 1: Korrelationen mellem de i ligning (7) indgående variable

	g_j/u_j	Y_j/G_j	$SHUSFRE_j$	$INDCAP_j$	$GAARDE_j$	$PENSION_j$	IBO_j
g_j/u_j	1,000	0,173	0,394	0,193	-0,289	-0,162	0,340
Y_j/G_j	-0,173	1,000	-0,477	0,012	-0,279	-0,084	0,199
$SHUSFRE_j$	0,394	-0,477	1,000	-0,003	-0,042	0,063	0,049
$INDCAP_j$	0,193	0,012	-0,003	1,000	-0,709	-0,398	0,267
$GAARDE_j$	-0,289	-0,279	-0,042	-0,709	1,000	0,394	-0,542
$PENSION_j$	-0,162	-0,084	0,063	-0,398	0,394	1,000	-0,123
IBO_j	0,340	0,199	0,049	0,267	-0,542	-0,123	1,000

Udelades de ikke signifikante variable fra modellen fremkommer følgende ligning:

$$\begin{aligned}
 g_j/u_j &= 0,750 + 0,00012 SHUSFRE_j - 0,016 PENSION_j \\
 &\quad (0,00001) \quad (0,006) \\
 &+ 0,205 IBO_j \\
 &\quad (0,031)
 \end{aligned} \tag{8}$$

$$n = 270; \quad R^2 = 0,306$$

der – som det fremgår af tabel 1 – har en meget lille indbyrdes korrelation mellem de forklarende variable, hvilket gør ligning (8) smuk set ud fra en statistisk synsvinkel. Et yderligere interessant forhold er, at ligningen indeholder én variabel for hver af de tre grupper af forklaringer, der blev fremført i afsnit 3.

En analyse af residualerne fra ligning (8) viser, at der er tale om en vis *geografisk systematik*, der kan være udtryk for, at kommunerne i valget af ligningsforhold sammenligner sig med nærliggende kommuner. De tydeligste afvigelser er, at kommunerne i Nordjyllands amt typisk har meget store faktiske ligningsforhold i forhold til modelværdierne, og at alle ligningsforholdene for kommunerne i Vejle amt er mindre end modelværdierne.

Hvis der indføres en dummy (med værdien 1) for hvert af de to amter – kaldet *NDJ* og *VEJ* – fremkommer ligningen:

$$\begin{aligned}
 g_j/u_j &= 0,738 + 0,00012 \text{ SHUSFRE}_j - 0,018 \text{ PENSION}_j \\
 &\quad (0,00001) \qquad\qquad\qquad (0,005) \\
 &+ 0,220 \text{ IBO}_j + 0,321 \text{ NJD} - 0,195 \text{ VEJ} \qquad\qquad\qquad (9) \\
 &\quad (0,030) \qquad\quad (0,067) \qquad\quad (0,085) \\
 n &= 270; \quad R^2 = 0,337
 \end{aligned}$$

Korrelationskoefficienten vokser naturligvis fra ligning (8) til (9), med det interessante – ud over at dummy'erne er signifikante – er, at parameterværdierne for de øvrige forklarende variable stort set er uændrede.

6. Estimation for kommunegrupper

Ved den foregående analyse af alle 270 kommuner under ét er det en implicit antagelse, at de har samme adfærd. Det er dog muligt, at der mellem kommunegrupper er forskellig adfærd, hvilket her skal undersøges ved en opdeling af kommunerne i fem grupper.

Den første gruppe (*G 1*) er *sommerhuskommuner* defineret som kommuner med mindst ét sommerhus pr. 10 indbyggere. Anden gruppe (*G 2*) er *landbrugskommuner* defineret som kommuner med mindst 30 procent af boligerne i landbrugsejendomme. Femte gruppe (*G 5*) omfatter *hovedstadens forstæder* afgrænset til København, Roskilde og Frederiksborg amter, idet dog områdets sommerhuskommuner indgår i første gruppe. De resterende *provinskommuner* er fordelt på tredje og fjerde gruppe (*G 3* og *G 4*) efter størrelse, idet de består af kommuner med henholdsvis under og over 10.000 indbyggere.

I tabel 2 gives en beskrivelse, for hver kommunegruppe og for kommunerne under ét, af de vigtigste variable.

Det bemærkes her, at det gennemsnitlige ligningsforhold er højt i sommerhuskommunerne. Det bemærkes endvidere, at spredningen i ligningsforholdene er særlig stor for hovedstadens forstæder. Endelig ses, at pensionistfrekvensen er væsentlig lavere i hovedstadens forstæder end i de øvrige grupper.

TABEL 2: *Antal kommuner, gennemsnit og spredning for ligningsforholdet samt gennemsnit af indkomst pr. capita, skattebasisforholdet, sommerhusfrekvensen, pensionistfrekvensen og de ikke borgerlige partiers relative styrke i kommunegrupper.*

	Antal kommuner	g_j/u_j		Gennemsnit af				
		gennem.	spredning	$INDCAP_j$	Y_j/G_j	$SHUSFRE_j$ (·1000)	$PENSION_j$	IBO_j
G 1	42	1,068	0,395	19,22	0,75	3,06	13,76	0,70
G 2	58	0,595	0,235	16,78	1,19	0,16	14,15	0,45
G 3	65	0,748	0,355	18,62	1,49	0,19	13,46	0,46
G 4	69	0,767	0,269	20,08	1,64	0,20	13,13	1,20
G 5	36	0,965	0,675	27,57	1,10	0,16	7,41	1,10
I alt	270	0,800	0,410	19,89	1,29	0,63	12,76	0,85

Estimeres modellen svarende til ligning (9) i hver af grupperne ved hjælp af trinvis regressionsanalyse og vælges den af relationerne, hvor alle parametre er signifikante og har korrekt fortegn, med størst korrelationskoefficient, fremkommer estimationsresultatet i tabel 3.

TABEL 3: *Estimationsresultater for ligningsforholdet i fem kommunegrupper.*

	K	$SHUSFRE_j$	$PENSION_j$	IBO_j	NDJ	VEJ	R^2
G 1	0,657	0,00012 (0,00002)	-	-	0,474 (0,131)	-	0,552
G 2	0,362	0,00021 (0,00010)	-	0,360 (0,086)	0,258 (0,070)	-	0,439
G 3	0,344	0,00042 (0,00014)	-	0,377 (0,081)	0,341 (0,176)	-	0,352
G 4	0,606	-	-	0,101 (0,031)	0,346 (0,076)	-0,212 (0,106)	0,328
G 5	0,965	-	-0,051 (0,020)	0,347 (0,111)	·/·	·/·	0,381

Det synes her tilfredsstillende, at sommerhusfrekvensen ikke har afgørende betydning for de store provinskommuner og for hovedstadens forstæder, og at de ikke-borgerlige partiers relative styrke ikke har afgørende betydning for sommerhuskommunerne, idet overvæltningsfordelene her er så store, at de med rimelighed kan forventes at udviske de partipolitiske forskelle.

Mere bemærkelsesværdigt er, at kun blandt kommunerne i hovedstadens forstæder er pensionistfrekvensen egnet til at forklare forskelle i ligningsforhold. Endvidere bemærkes, at dummy'en for Nordjyllands amt blev signifikant med en værdi omkring 0,3 i alle fire grupper, hvor den har mening, medens dummy'en for Vejle amt kun lige akkurat bliver signifikant i den noget svage forklaring for de store provinskommuner.

7. Udviklingen i ligningsforholdet

Betragtes udviklingen i ligningsforholdet kan dette beregnes implicit ved at sammenholde udviklingen i provenu og beskatningsgrundlag for de to skatte-kilder. Sådanne beregninger for samtlige primærkommuner under ét viser, at medens ligningsforholdet var nogenlunde konstant i 1950'erne, har det været kraftigt faldende fra 1961 og frem.

Det er først fra 1973, det direkte på grundlag af grundskyldspromillerne og udskrivningsprocenterne er muligt at beregne fuldt sammenlignelige ligningsforhold for de enkelte kommuner, idet man indtil da beregnede skattegrundlaget efter forskellige regler i kommunerne, hvor der f.eks. kunne anvendes forskellige personfradrag. Vi skal således her se på udviklingen i ligningsforholdet fra 1973 til 1976 ($d(g_j/u_j)$) for de undersøgte 270 primærkommuner.

I gennemsnit faldt ligningsforholdet i denne periode med 0,304, men her ud over synes der at have været en tendens til, at kommunerne har ønsket at nærme deres eget ligningsforhold til det gennemsnitlige niveau. Dette undersøges nærmere i ligning (10), hvor forskellen mellem kommunens ligningsforhold og det gennemsnitlige niveau i 1973 ($(g_j/u_j - \overline{g_j/u_j})$) benyttes som forklarende variabel:

$$d(g_j/u_j) = -0,304 - 0,249 (g_j/u_j - \overline{g_j/u_j}) \quad (10)$$

(0,022)

$$n = 270; \quad R^2 = 0,326$$

Det ses her, at parameteren til tilpasningen mod gennemsnittet, der estimeres til $-0,25$, er meget signifikant (med en t -værdi på over 10), hvilket yderligere

understreges af, at hvis datamaterialet opdeles på de tidligere omtalte fem kommune-grupper, giver dette for hver af grupperne skøn mellem $-0,2$ og $-0,3$. Der synes altså at være tale om en meget stabil tendens til udligning af forskellene i kommunernes ligningsforhold.

Inddrages sommerhusfrekvensen og andel boliger i landbrugsejendomme i ligning (10) fremkommer:

$$d(g_j/u_j) = -0,067 - 0,298 (g_j/u_j - \overline{g_j/u_j}) \quad (11)$$

(0,022)

$$+ 0,00004 SHUSFRE_j - 0,311 GAARDE_j$$

(0,00001) (0,092)

$$n = 270; \quad R^2 = 0,398$$

Som det fremgår af tabel 4, er der et vist multicollinearitetsproblem for denne relation. Men det interessante er imidlertid, at $SHUSFRE_j$ og $GAARDE_j$ ikke har nogen stor direkte korrelation med ændringen i ligningsforholdet, hvorimod de i ligning (11) er velegnede til at forklare en del af den variation, der lades uforklaret af hypotesen om tilpasningen mod det gennemsnitlige niveau.

TABEL 4: Korrelationen mellem de i ligning (11) indgående variable.

	$d(g_j/u_j)$	$(g_j/u_j - \overline{g_j/u_j})$	$SHUSFRE_j$	$GAARDE_j$
$d(g_j/u_j)$	1,000	-0,571	0,024	-0,015
$(g_j/u_j - \overline{g_j/u_j})$	-0,571	1,000	0,317	-0,234
$SHUSFRE_j$	0,024	0,317	1,000	-0,042
$GAARDE_j$	-0,015	-0,234	-0,042	1,000

Det synes således påvist, at forskellene i kommunernes ændringer af ligningsforholdet har i hvert fald tre årsager. For det første nedsatte kommuner, der i 1973 lå over gennemsnittet, deres ligningsforhold kraftigere end kommuner, der i 1973 lå under gennemsnittet. For det andet nedsatte kommuner med høj sommerhusfrekvens ligningsforholdet mindre end andre. Og for det tredje nedsatte kommuner med mange landbrugere ligningsforholdet kraftigt.

8. Konklusion

Set i lyset af den betydelige overvæltningsevne kommunernes borgere under ét har af, at kommuneskatten opkræves som grundskyld, er det over-

raskende, at i gennemsnit mindre end 10 procent af deres skatteindtægter stammer fra denne kilde, og at grundskyldens betydning har været kraftigt aftagende i de seneste 15 år. En udvikling, der har været så kraftig, at 6 kommuner i 1977 og 1978 slet ikke har opkrævet grundskyld.

Den betydelige variation i de enkelte primærkommuners valg af skatte-kilder har ikke kunnet forklares fuldt ud med de her fremførte hypoteser; men følgende har imidlertid kunnet påvises:

Sommerhuskommunerne, der nok har den betydeligste overvæltningsfordel, har relativt høje grundskyldspromiller. Der er endvidere tale om, at jo større sommerhusfrekvens i kommunen desto højere vælges grundskyldspromillen og i jo mindre grad, har man været tilbøjelige til at nedsætte promillerne i de seneste år.

De relativt høje grundskyldspromiller i hovedstadens forstæder kan forklares ved en lav pensionistfrekvens, idet pensionister udgør den ene vigtige tabergruppe ved omlægning af skatten til grundskyld. Videre kan pensionistfrekvensen forklare en del af variationen mellem kommunerne i hovedstadens forstæder.

I kommuner med relativt mange landbrugere, der er den anden vigtige tabergruppe ved omlægninger mod grundskyld, er grundskyldspromillen lav, ligesom stor relativ betydning af landbrugere har trukket i retning af, at man i de seneste år har nedsat grundskyldspromillerne kraftigst.

Endelig er der påvist en tydelig tendens til, at jo stærkere de borgerlige partier står i kommunalbestyrelsen, desto lavere vælger man at sætte grundskyldspromillen.

Det skal til slut understreges, at betragtes fordelingen af skattebyrden ud fra en national synsvinkel, vil én kommunes overvæltningsgevinst være tab for andre, således at den persongruppe, der på landsplan har fordel af generelt høje grundskyldspromiller er væsentlig mindre end den gruppe, der har fordel heraf i den enkelte kommune, hvis kun denne sætter promillen op.

Den betydeligste vindergruppe ved en generel forhøjelse af grundskylden og tilsvarende nedsættelse af indkomstskatten er utvivlsomt lønmodtagere, der bor i lejlighed, da disse har et højt skattebasisforhold. Det vil sige, vinderne skal søges blandt de socialistiske partiers kernevælgere. Dette kan eventuelt forklare, at de borgerlige partier på landsplan er mod grundskyld, og det er muligvis denne uvilje, der er den væsentligste årsag til primærkommunernes beherskede udnyttelse af den lokale overvæltningsfordel. De borgerlige partier ønsker åbenbart ikke landspolitisk at arbejde mod grundskyld og så føre den modsatte politik i primærkommunerne.