

Skat

August 2002

Skatteministeriet

Skat

August 2002

Udgiver: Skatteministeriet
København 2002

Tryk: Schultz Grafisk A/S
ISBN: 87-90922-27-1
ISBN: 87- 90922-29-8 (Internet)
Pris: 50,00 kr.

Yderligere eksemplarer kan bestilles hos:

Statens Information
Kigkurren 10
Postboks 1300
2300 København S
Tlf. 3337 9200
Fax 3337 9299

E-post adresse : skm@skm.dk
Hjemmeside: www.skm.dk

Indhold

Figur og tabelfortegnelse	4
Skattestop	5
<i>Skattestoppet fungerer som en budgetregel. Det diskuteres dels i relation til de grundlæggende idéer bag indførelsen af budgetregler og dels ud fra eksisterende erfaringer. På baggrund heraf konkluderes, at skattestoppet i høj grad opfylder de krav, der må stilles til en budgetregel, dvs. kravene om fleksibilitet, troværdighed og gennemsigtighed.</i>	
Medicon Vally – Viden på tværs	37
<i>Politisk rådgiver, Peter Frank, Medicon Valley Academy gør med udgangspunkt i rapporten "Viden på tværs" rede for status for samarbejdet over Øresund indenfor mediko/sundhedsområdet. Det fremgår, at forskelle i skatte- og afgiftslovgivningen fortsat udgør en væsentlig barriere for integrationen i regionen.</i>	
Øresundsbeskatning	47
<i>Skatteministeriet forholder sig til Peter Franks artikel ved at redegøre for de nuværende forhandlinger om en ny beskatningsaftale mellem Danmark og Sverige og dels redegøre for, hvordan informationen i Danmark til grænsegængerne kan forbedres, således at det bliver enklere for borgerne og virksomhederne at opnå mere præcise svar på retsstillingen for grænsegængerne.</i>	
EU-formandsskab	57
<i>Artiklen giver en kort oversigt over de to vigtigste opgaver på skattemrådet forud for det danske formandskab i andet halvår af 2002: Skattepakken og energibeskatningen. I begge tilfælde er der truffet politisk beslutning om, at der skal findes en løsning inden udgangen af 2002.</i>	
Skatteberegningsreglerne for personer – før og nu	67
<i>Artiklen går tæt på de komplicerede skatteberegningsregler. Er det for svært? Er det blevet sværere end tidligere? Artiklen konkluderer bl.a., at der objektivt set i det seneste årti for de store skatteydergrupper er foretaget en række forenklinger af beregningsreglerne. Selve opgørelsen af skatten kræver i dag for langt de fleste skatteydere kun relativt få beregninger, og fire ud af fem skatteydere kommer alene i berøring med de helt simple regler.</i>	

Figur og tabelfortegnelse

	Side
Skattestop	
Tabel 1	Førsteåresvirkningen på efterspørgslen af diskretionær finanspolitik 1994-2002..... 13
Tabel 2	Henstillinger til romærkommunerne 1984-2001 14
Tabel 3	den funktionelle fordeling af opgaveudgifterne til offentlig forvaltning og service 1998-2000..... 15
Tabel 4	Erfaringer med substantielle budgetregler..... 17
Figur 1	Amt og kommuneskatter i en gennemsnitskommune, 1984-2002..... 14
Boks 1	Skattestoppets fem grundprincipper 5
Boks 2	Definition af begrebet: budgetregel 7
Boks 3	Skattestoppet som udgiftsstyringsinstrument 20
Boks 4	Forskellen på et skatte- og et udgiftsstop 26
Boks 5	Skattestoppet og brugerbetaling 29
Medicon Valley – viden på Tværs	
Tabel 1	Biotek, medico og lægemiddelvirksomheders samarbejde/aktivitet over Øresund inden for medico/sundhed 38
Tabel 2	Motiv for samarbejde/aktivitet over Øresund for virksomheder inden for medico/sundhed..... 39
Tabel 3	Virksomheders, sygehuses og universiteternes samarbejdspartnere i Medicon Valley inden for medico/sundhed 39
Tabel 4	Planer om aktivitet/samarbejde over Øresund de kommende par år for virksomheder, sygehuse og universiteter..... 40
Tabel 5	Barrierer for virksomheder (arbejdsgivere)..... 43
Tabel 6	Barrierer for arbejdstagere 44
Tabel 7	Barrierer for universiteter og forskningsinstitutioner..... 44
Tabel 8	Barrierer for sygehuse..... 45
Tabel 9	Barrierer for studerende 45
Tabel 10	Generelle barrierer på tværs af aktører 46
Tabel 11	relevante samarbejdspartnere i Medicon Valley i forhold til andre geografiske områder..... 46
Øresundsbeskatning	
Figur 1	Gennemsnitsskat for bruttolønomskostning i Sverige og Danmark, samt for pendlere 52
Skatteberegningsreglerne for personer – før og nu	
	Udviklingen i skattetrykket i de seneste 50 år..... 70
	Beregning af indkomstskat for en ugift skatteyder i en gennemsnitskommune i 2002 79
	Beregning af indkomstskat for en ugift skatteyder i en gennemsnitskommune i 2002 80
	Skatteydere omfattet af basale og visse særlige skatteberegningsregler i 2002..... 81

Skattestop

Regeringen har indført et skattestop. Skattestoppet indebærer som udgangspunkt, at ingen skat eller afgift hæves (Regeringsgrundlaget november 2001). Opkræves en skat med en procentsats, f.eks. moms, bliver procenten ikke sat op. Opkræves skatten med et kronebeløb pr. enhed, f.eks. benzin- og dieselaftgiften, sættes kronebeløbet ikke op. Regeringen forpligter sig altså til *ikke* at træffe nye beslutninger, der indebærer skattestigninger. Hvis der er tvingende grunde til at indføre eller forhøje en skat eller afgift, vil det ske således, at merprovenuet ubeskåret anvendes til at sænke en anden skat eller afgift, jf. boks 1.

Boks 1. Skattestoppets fem grundprincipper

Skattestoppet består af følgende fem overordnede grundprincipper:

1. Ingen skat eller afgift må sættes op.
2. Opkræves skatten eller afgiften med en procentsats, f.eks. moms, bliver procenten ikke sat op.
3. Opkræves skatten eller afgiften med et kronebeløb pr. enhed, f.eks. benzin- og dieselaftgiften, sættes kronebeløbet ikke op.
4. Hvis der er tvingende grunde til at indføre eller forhøje en skat eller afgift, vil dette ske således, at merprovenuet ubeskåret anvendes til at sænke en anden skat eller afgift. Samme princip vil blive anvendt, hvis det af miljømæssige grunde er ønskeligt at indføre eller forhøje en miljøafgift. Såfremt Danmark bliver nødt til at sænke en skat eller afgift som følge af EU-beslutninger eller internationale aftaler, kan mindreprovenuet kompenseres gennem forhøjelser af andre skatter eller afgifter. Det forudsættes, at en sådan omlægning er provenuneutral.
5. Der lægges et loft over det kronebeløb, som boligejeren betaler i ejendomsværdiskat. Værdistigninger på fast ejendom vil derfor ikke udløse yderligere ejendomsværdiskat.

Note : For en mere detaljeret beskrivelse af skattestoppet henvises til (Finansministeriet mfl. (2002b)).

Med skattestoppet har regeringen indført en overordnet regel for styringen af det offentlige budget - en budgetregel.¹ Nærværende artikel diskuterer skattestoppet som en sådan budgetregel.

Skattestoppet skal ses som en *del* af den samlede finanspolitik. Kravet om tilpasning af finanspolitikken til det generelle aktivitetsniveau og det langsigtede krav om finanspolitisk holdbarhed - konkretiseret ved målsætning

¹ Jf. boks 2 for en nærmere definition af begrebet: en budgetregel.

gen om at halvere den offentlige gældskvote inden 2010 - udgør sammen med skattestoppet den overordnede ramme for finanspolitikken.

I kombination med de øvrige hensyn skærper skattestoppet fokus på udgiftsprioriteringen. Kravet om tilpasning af finanspolitikken til det generelle aktivitetsniveau og det langsigtede krav om finanspolitisk holdbarhed sikrer ikke i sig selv tilstrækkelig udgiftsdisciplin. Det skyldes, at målene ikke eksplicit er rettet mod styringen af de offentlige udgifter: et højt udgifts- og beskatningsniveau kan således lede til samme aktivitetsvirkning og holdbarhed som et lille udgifts- og beskatningsniveau.

Med skattestoppet skærper regeringen fokus på udgiftsprioritering. I kombination med kravet om langsigtet holdbarhed fastlægger skattestoppet rammerne for udgiftsudviklingen. I denne forstand² er skattestoppet et indirekte udgiftsstyringsinstrument: skattestoppet stiller krav til udgiftsstyringen.

Skattestoppet skal bl.a. ses i lyset af, at de hidtidige indtægts- og udgiftsmålsætninger ikke i tilstrækkelig omfang er blevet indfriet, jf. nedenfor. Udgiftsvæksten har været for stor, på trods af at den danske offentlige sektor i princippet allerede er pålagt budgetregler. En del af de offentlige udgifter er allerede pålagt budgetregler i form af egentlige udgiftsgrænser, ligesom EU-medlemskabets krav til finanspolitikken også udgør en budgetregel.

I nærværende artikel diskuteres skattestoppet dels i relation til de grundlæggende idéer bag indførelsen af budgetregler og dels ud fra eksisterende erfaringer. På baggrund heraf konkluderes, at skattestoppet i høj grad opfylder de krav, der må stilles til en budgetregel, dvs. kravene om fleksibilitet, troværdighed og gennemsigtighed, jf. nedenfor.

Hvorfor budgetregler?

Regeringen har valgt at fastsætte en overordnet regel for udviklingen i skatterne: De må ikke stige. Skattestoppet fastlægger på denne måde betingelserne for budgetbeslutningernes substantielle indhold: Beslutningerne må ikke lede til skattestigninger. Således udgør skattestoppet en substantiel budgetregel, jf. boks 2.

² og altså ikke i en ren administrativ forstand

Boks 2. Definition af begrebet: budgetregel

I denne artikel defineres budgetregler snævert ud fra beslutningernes *substantielle* indhold. Det samme gør Kennedy og Corsetti (se f.eks. Kennedy (2001) og Corsetti (1996))

Budgetreglen defineres dermed som en regel, der sætter betingelser for budgetbeslutningernes indhold. En substantiel budgetregel angiver dermed specifikke regler for udviklingen i det offentlige budgetoverskud, gælden, udgifterne eller indtægterne. Ud fra denne mere snævre definition udgør såvel skattestoppet som EU-medlemskabets krav til finanspolitikken en budgetregel.³ Med skattestoppet bestemmes udviklingen i skatterne: de må ikke stige, og EU-budgetreglerne fastlægger rammer for gældsudviklingen. Endvidere er en del af de offentlige udgifter pålagt egentlige udgiftsgrænser. Disse budgetregler er imidlertid ikke så restriktive, jf. også senere

Udtrykket en budgetregel kan imidlertid også opfattes mere bredt. Budgetregler kan henvise til budgetinstitutionerne, dvs. til de *procedurale* forhold i forbindelse med vedtagelsen af det offentlige budget. Budgetreglerne dækker dermed over de grundlæggende regelsæt for fastlæggelsen og vedtagelsen af de offentlige udgifter og indtægter. Ud fra denne brede definition er selvsagt alle lande pålagt budgetregler.

Denne artikel omhandler alene substantielle budgetregler. Nogle forfattere beskæftiger sig imidlertid også med, hvorledes udformningen af procedurale budgetregler kan løse de samme problemer som substantielle budgetregler.

Traditionelt anskuer økonomer skattepolitikken ud fra det perspektiv, at skatteindkrævingen skal sikre provenu med mindst mulig forvriddinger. Dermed bliver kravet til skattepolitikken alene, at den skal udformes på den "smarteste måde". Det indebærer blandt andet, at den i mindst muligt omfang skal indvirke på borgernes handlinger og dermed på allokeringen af ressourcerne. Ses bort fra de fordelingsmæssige overvejelser, vil en såkaldt lumpsumskat - der ikke knyttes til den enkelte borgers adfærd - og dermed hverken påvirker adfærden eller ressourceallokeringen - være den mest ideelle skat. Den vil slet ikke forvride ressourceallokeringen. Alternativt skal den marginale beskatning være mindst mulig. Det skyldes, at det særligt er den marginale beskatning, der påvirker adfærden.

Indtages i stedet det synspunkt, at den måde, hvorpå der opkræves skatter, også påvirker provenukravet - at indtægterne skaber udgifterne - opnås ganske andre resultater (jf. Brennan & Buchanan (1980)). Ifølge dette synspunkt kan det være hensigtsmæssigt, hvis der er grænser for hvor meget, der kan opkræves i skat. Skattebasen skal ikke udbredes - tværtimod er det et gode, hvis befolkningen har mulighed for at ændre adfærd og dermed - legalt - undgå beskatning. Hvis skattebasen er snæver, vil de negative effekter af at hæve en skatterate over et vist niveau være så store, at der i realiteten er en grænse for hvor meget, der kan indkræves i skat.⁴ Har befolkningen på denne måde mulighed for at undgå beskatning - må der udvises påpasselighed med provenukravet. Ifølge dette perspektiv er lumpsumbeskatningen i princippet den værst tænkelige skattekilde. Lumpsumskatten sætter slet ingen begrænsninger for udgifterne. Ud fra samme betragtning er regressiv skatter - med lav marginal beskatning - et onde.

³ Også selvom EU-budgetreglerne ikke er bindende, jf. i øvrigt bilag 1.

⁴ der opstår en Lafferkurve.

Procedurale regler kan udformes under hensyn til dette perspektiv. Skærpet konkurrence mellem lokale skatteautoriteter kan således til dels opveje behovet for substantielle budgetregler. Ifølge perspektivet i (Brennan, G. & Buchanan, J. (1980)) er det særligt de ikke-forvridende skatter - dvs. de ikke adfærdsændrende - der bør indgå i lokale skattemyndigheders skattebase. Det har den fordel, at den enkelte borger dermed - i større grad - vil have mulighed for at undgå denne form for beskatning ved at "stemme med fødderne" og flytte.

Hvad er idéen med at indføre en substantiel budgetregel?

Nogle økonomer har kritiseret skattestoppet som økonomisk politik redskab, jf. blandt andet den seneste vismandsrapport (Det Økonomiske Råd (2002)).

Skattestoppet er imidlertid ikke bare et redskab men - i sig selv - et vigtigt politisk mål. I den udstrækning skattestoppet er et mål i sig selv, er det ikke berettiget alene at behandle det som et middel. Skattestoppet er udtryk for, at regeringen giver det at holde skatterne i ro en særskilt høj prioritet, idet skattebyrden er uhensigtsmæssig høj.

Men selv i den udstrækning skattestoppet anskues som et middel, kan der være gode grunde til at vælge en regelstyret politik frem for en diskretionær, jf. nedenfor. I denne sammenhæng er skattestoppet en binding, der skal fremme udgiftsprioriteringen.

Umiddelbart kan en politik, der muliggør løbende ændringer - dvs. en diskretionær politik - måske synes at være budgetregelen overlegen: Med en diskretionær politik kan der - i princippet - opnås samme resultater som med en budgetregel, men i modsætning til budgetreglen er den diskretionære politik fleksibel, hvorfor den umiddelbart kan forekomme budgetreglen overlegen. I denne artikel gives en række grunde til, at det ikke nødvendigvis er tilfældet.

Den grundlæggende idé med at forpligte sig til at følge en fast regel er at forebygge mulige *imperfektioner* ved:

1. At eliminere andre aktørers *usikkerhed*. Det kan være en fordel at eliminere andres usikkerhed, mht. hvad de forventer af én, såfremt usikkerheden i sidste ende ville påføre én selv tab.
2. At imødegå *målkonflikter*. Er der f.eks. en konflikt mellem kort- og langsigtede hensyn, kan man med fordel underkaste sig selv begrænsninger.

Indenfor det monetære område, hvor forventninger spiller en særlig stor rolle, er begrænsninger af regeringens handlerum - blandt andet i form af

uddelegering af pengepolitikken til en politisk uafhængig centralbank - udbredte. Det skyldes blandt andet det fordelagtige ved at stabilisere forventningerne til inflationen og valutakursen.

Fastkurspolitikken er også et eksempel på dette. Med fastkurspolitikken tilvejebringes stabile valutaforhold. På denne måde er fastkurspolitikken med til at sikre lav inflation, hvilket igen er med til at sikre en fornuftig lønudvikling og en lav rente. En lav inflation og en lav rente sikrer den private opsparing og virker befordrende på de private investeringer. De stabile valutaforhold medvirker også til at tiltrække udenlandske investeringer og hjælper de danske virksomheder med at få stabile afsætningsforhold på de europæiske hovedmarkeder. Idet fastkurspolitikken siden 1982 har været en hovedhjørnesteen i den danske økonomiske politik, har den opnået en meget høj troværdighed på de finansielle markeder. Fastkurspolitikken kan således fremhæves som et eksempel på en selvpålagt regel, der har haft en overordentlig gavnlig virkning.

Budgetregler som skattestoppet vil på helt samme måde som fastkurspolitikken kunne sikre mere stabile forventninger på et mere hensigtsmæssigt niveau. Ved fravær af begrænsninger ville der - i begge tilfælde - være risiko for såkaldt "tidsinkonsistens": At målkonflikter fører til u hensigtsmæssige forventninger, der bliver selvopfyldende profetier.

Det er værd at bemærke, at omkostningerne ved at forpligte sig til at følge en fast regel er mindre, desto mere reglen svarer til den politiske målsætning, man under alle omstændigheder ville have fulgt. Således er "omkostningen" ved fastkurspolitikken yderst begrænset, hvis der ikke i forvejen er et ønske om at devaluere. Tilsvarende er omkostningen ved et skattestop meget begrænset, hvis der ikke er et ønske om skattestigninger.

Skattestoppet kan ses i sammenhæng med, at budgetforhandlingerne ofte er behæftet med en imperfektion. Skattestoppet er med til at hindre at kortsigtede hensyn stiller sig i vejen for regeringens mere langsigtede højt prioriterede mål: at holde skatterne i ro og om muligt sænke dem.

Imperfektionen i budgetprocessen kan sammenlignes med de imperfektioner, som også kan forekomme på markedet. Begrundelsen for afgifter og reguleringer af bestemte aktiviteter skal således - ud fra en økonomisk betragtning - findes i forventninger om imperfektioner. Traditionelt begrundes f.eks. miljøafgifter og konkurrencepolitiske reguleringer med, at der ellers ville forekomme for stor forurening eller for lidt konkurrence.

I en lang række tilfælde løses imperfektionen på markedet med *selvpålagte* begrænsninger (f.eks. garantier), som understøttes af behovet for et godt

omdømme for virksomhederne og deres mærkevarer. Skattestoppet kan umiddelbart bedst sammenlignes med sådanne selvpålagte begrænsninger på markedet.

Mere konkrete eksempler på bias

Indtil i dag har fokus for finanspolitikken særligt været rettet mod gældsudviklingen. Således har kravet om finanspolitisk holdbarhed (konkretiseret ved målsætningen om halvering af den offentlige gældskvotet i 2010), hensynet til finanseffekten og i perioder også EU-budgetreglerne været med til at sikre Danmark en fornuftig gældsudvikling.

Denne eksplicitte fokusering på gældsudviklingen har skullet forhindre en underliggende imperfektion i budgetprocessen i at føre til en uhensigtsmæssig gældsudvikling.

På tilsvarende vis skal skattestoppet også stille sig hindrende i vejen for et underliggende pres. Skattestoppet kan medvirke til at forhindre, at imperfektionen medfører høje skatter. Succesen med at forhindre en holdbar gældsudvikling kan i øvrigt øge presset på skatterne og forstørre behovet for budgetregler på skatteområdet.

En omfattende og stadig voksende del af den fagøkonomiske litteratur beskæftiger sig med at blotlægge og forklare fremkomsten af imperfektioner i budgetprocessen. Nedenfor gives en række - meget summariske - eksempler på sådanne forklaringer.

Når Weingast, Shepke og Johnsen (Alesina & Perotti (1994)) forklarer imperfektionen, fremhæves, at de fulde omkostninger ved programmer, der tilgodeser specifikke geografiske områder - eller bestemte grupper - ofte ikke internaliseres i fuldt ud beslutningsprocessen. Tilgodeser et program en specifik gruppe, vil gruppen være tilskyndet til at investere mange ressourcer i at få programmet vedtaget. Finansieres det omvendt af hele befolkningen, er udgiften for en gennemsnitsborger relativt lille. Således har fortalere for offentlige udgifter større tilskyndelse til at forsøge at påvirke beslutningsprocessen end dem, der skal betale regningen. Det kan trække i retning af en stor vækst i de offentlige udgifter. En vækst der enten kan føre til gældssætning eller stigende skatter.

Buchanan og Tullock fremhæver derimod, at imperfektionen kan opstå, hvis sammenhængen mellem indtægter og udgifter er vanskelig at gennemskue (Alesina & Perotti (1994)). I dette tilfælde kan fordelene ved nuværende udgifter overvurderes, mens omkostningerne ved de fremtidige skattestigninger, der følger med udgifterne, undervurderes. Resultatet kan blive større budgetunderskud, offentlige udgifter, gældsakkumulation og

på sigt stigende skatter. Det er værd at bemærke, at argumentet afhænger af eksistensen af egentlig fiskal illusion, dvs. *undervurdering* af fremtidige skattebyrder og *overvurdering* af fordelene ved offentlige udgifter. Er der blot tale om, at den enkelte borger *fejlvurderer* størrelserne, vil der - gennemsnitlig set - ikke være en bias i en bestemt retning

Problemet vil være større, jo mere komplicerede, uigennemskuelige og foranderlige skattereglerne er. Komplicerede skatteregler vanskeliggør bedømmelsen af skattebyrden og dens fordeling.

I forlængelse af dette argument fremhæver Buchanan, at der er større villighed til at føre ekspansiv finanspolitik end kontraktiv finanspolitik. Ifølge keynesiansk stabiliseringspolitik bør der føres ekspansiv finanspolitik - dvs. en politik, der typisk indebærer et større offentligt budgetunderskud - når der er behov for at stimulere aktiviteten i økonomien. Omvendt bør der så føres kontraktiv finanspolitik - dvs. en politik, der typisk medfører med større offentligt budgetoverskud - når væksten skal afdæmpes. Her kan det have betydning, at en politik med et større budgetunderskud og offentlig gældstagning ikke nødvendigvis rammer de generationer, der stifter gælden, men i nogen tilfælde først påvirker senere generationers vilkår (Cukierman og Meltzer i Alesina & Perotti (1994)). Er villigheden til at føre ekspansiv finanspolitik derfor større end villigheden til at føre en kontraktiv finanspolitik, bliver resultatet akkumulering af offentlig gæld.

Overfor dette indvender Alesina og Roberto (Alesina & Perotti (1994)), at de fleste lande først akkumulerede offentlig gæld i slutningen af 80'erne og begyndelsen af 90'erne. Perspektivet tilsiger derimod, at gældsakkumuleringen burde have været på sit højeste i den periode, hvor troen på den keynesianske stabiliseringspolitik var mere i vælten, dvs. i 60'erne og begyndelsen af 70'erne.

På den anden side indikerer en nærmere analyse af hhv. udgifts- og skattepolitikens finanseffekt i Danmark i de senere år, jf. senere, at der eksisterer en form for asymmetri. Asymmetrien vedrører imidlertid snarere valget af stabiliseringsinstrument end præferencerne for hhv. kontraktiv eller ekspansiv finanspolitik. Resultatet er måske ikke akkumulering af offentlig gæld, men snarere voksende offentlige udgifter og skatter.

Endelig påpeger Alesina og Drazen (Alesina & Perotti (1994)), at interessekonflikter mellem forskellige interessegrupper kan lede til en forsinkelse af en nødvendig tilpasning af finanspolitikken. Forholdet gør sig særligt gældende, når den foreslåede ændring rammer én gruppe meget hårdt, og når de respektive grupper ikke kender modpartens styrke. I dette tilfælde kan fordelingsmæssige konflikter blive trukket i langdrag, og finanspoli-

tikken tilpasses dermed kun langsomt en ny situation. Ifølge synspunktet vil negative stød - dvs. stød, der skaber underskud på det offentlige budget - på denne måde lede til akkumulering af offentlig gæld.

Forklaringerne på fremkomsten af en imperfektion er altså mange og forskelligartede. For en mere detaljeret oversigt se f.eks. (Alesina & Perotti (1994)).

Konkrete tegn på udgiftspresset

Ifølge de ovenfor refererede synspunkter trækker den underliggende imperfektion i budgetforhandlingerne altså i retning af store offentlige udgifter, der enten kan føre til en stigning i den offentlige gæld eller skattestigninger.

Indtil i dag har fokus for finanspolitikken særligt været rettet mod gældsudviklingen. Således har kravet om finanspolitisk holdbarhed, hensynet til finanseffekten og i nogen grad også EU-budgetreglerne været med til at sikre Danmark en fornuftig gældsudvikling. Ifølge de ovenfor refererede synspunkter har denne eksplicite fokusering på gældsudviklingen altså modvirket de underliggende kræfter, der trækker i retning af akkumulering af gæld.

Med skattestoppet vil regeringen sikre, at gældsmålsætningen i kombination med udgiftspresset ikke bare leder til stigende skatter. Dvs., at gældsmålet ikke realiseres ved hjælp af stigende skatter, men ved en større udgiftsprioritering.

Gældsmålet må suppleres med en fokusering på indtægtssiden for at sikre effektiv udgiftsprioritering. Udgiftspresset kan både trække i retning af en u hensigtsmæssig stor offentlig gæld og skattestigninger. Skattestoppet er udformet under hensyn til begge faldgruber.

Udgiftspresset kan lede til en bias i retning af stigende skatter: For den til enhver tid siddende regering eller kommune er det ofte nemmere at hæve de offentlige udgifter og skatter end at sænke dem. Det forholdsvis høje danske skattetryk kan ses som et eksempel på dette.

Imperfektionen viser sig også ved det forhold, at den politisk bestemte ændring af skatterne - den såkaldte diskretionære skattepolitik - som regel har været ensbetydende med skattestigninger. Ligeledes har den politisk bestemte ændring af udgifterne - den diskretionære udgiftspolitik - traditionelt været ensbetydende med udgiftsstigninger. Det afspejles blandt andet i forskellen på skatte- og udgiftspolitikens førsteårsfinanseffekt. Den diskretionære skattepolitik har traditionelt haft en negativ finanseffekt -

dvs. reduceret væksten i økonomien - og således impliceret en skattestigning. Omvendt har den diskretionære udgiftspolitik traditionelt haft en positiv finanseffekt - dvs. stimuleret væksten - og således impliceret en forøgelse af udgifterne. Dette fremgår af tabel 1. I den betragtede periode har udgiftspolitikken enten været ekspansiv eller neutral, mens skatterne har virket kontraktiv i alle år bortset fra 1994 og i år.

Tabel 1. Førsteårvirkningen på efterspørgslen af diskretionær finanspolitik 1994-2002 ¹⁾

	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Udgiftspolitik	0,4	0,2	0,8	0,0	0,5	0,5	0,0	0,3	0,0
Indtægtspolitik ²⁾	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	0,1
Finanseffekt i alt	0,8	0,1	0,7	-0,4	0,1	0,3	-0,1	0,2	0,2

¹⁾ For en nærmere forklaring af udregningerne, se FR00 appendiks 7.2.

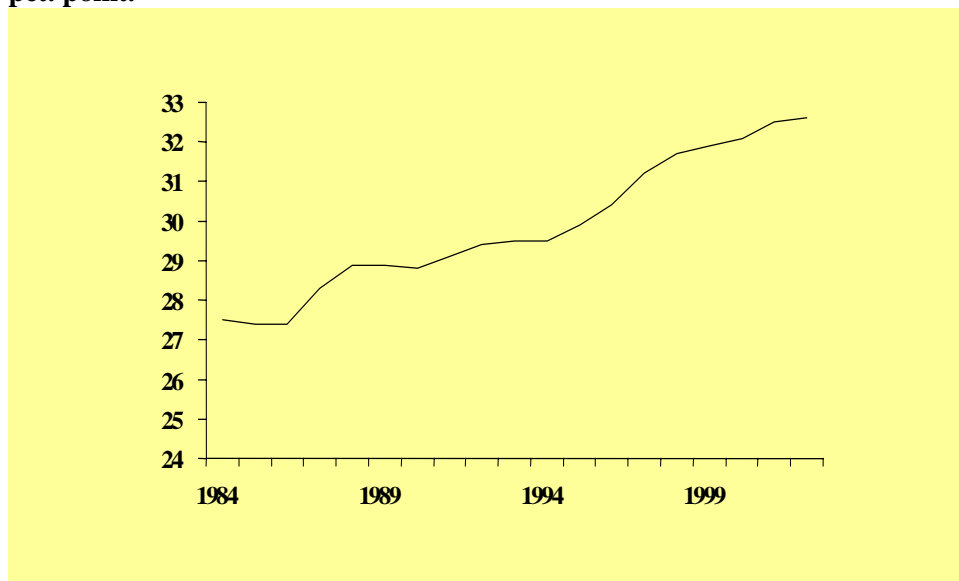
²⁾ Indførelsen af den midlertidige pensionsopsparing til ATP i 1998 indgår i beregningen af finanseffekten, selv om bruttoprovenuet rent teknisk ikke optræder som en offentlig indtægt i 1998. Den midlertidige pensionsopsparing blev som led i Pinsepakken videreført i form af den særlige pensionsopsparing (SP) i 1999. Omlægningen af den særlige pensionsopsparing i 2002 til privat opsparing påvirker ikke finanseffekten.

Kilde: Finansministeriet (2001a), samt Finansministeriet (2002).

Den hidtidige udgiftsstyring

Skattestoppet indføres, fordi den hidtidige udgiftsstyring ikke har sikret, at målsætningerne for udgiftsvæksten faktisk blev realiseret. Det indikeres ikke mindst af, at det har været nødvendigt med gentagne kommunale skatteforhøjelser på trods af henstillinger og aftaler om uændret eller faldende sats i den største del af tiden siden 1984, jf. figur 1 og tabel 2.

Figur 1. Amt og kommuneskatter i en gennemsnitskommune, 1984-2002, pct. point.



Kilde: Skatteministeriet

Tabel 2. Henstillinger til primærkommunerne 1984-2001.

	Henstilling om skat
1984	Uændret
1985	Uændret
1986	-
1987	-
1988	Uændret
1989	Uændret
1990	Som 1989 – 0,2 pct.
1991	Som 1989 – 0,2 pct.
1992	Som 1991
1993	Som 1991
1994	Uændret
1995	Uændret
1996	Beskeden stigning mulig
1997	Uændret
1998	Kun ”uomgængelige stigninger”
1999	”Udskrivningsprocent skal holdes i ro”
2000	”Udskrivningsprocent må ikke hæves”
2001	”Udskrivningsprocent fastholdes uændret”

Kilde: Mau Pedersen. m.fl. (2002)

Der kan ikke foretages en eksakt vurdering af, om udviklingen i udskrivningsprocenterne fuldstændig har været i overensstemmelse med de henstillinger eller aftaler, som kommunerne og amterne har indgået med skiftende regeringer. På den ene side har der i en række tilfælde ved indgåelse af aftalerne været en forståelse mellem parterne om en vis tolerance ved fortolkning af resultatet, idet der har været forståelse for, at skattestignin-

ger i visse kommuner eller amtskommuner var uundgåelige. På den anden side har uændret eller faldende udskrivningsprocent været en del af det overordnede mål i 17 af de 19 år fra 1984 til 2001, jf. tabel 2.

På trods af henstillingen om uændret eller faldende sats i største del af tiden siden 1984, har det imidlertid været nødvendigt med gentagne kommunale skatteforhøjelser. Det kan enten skyldes, at aftalerne ikke er blevet overholdt, eller at aftalerne ikke har været udformet hensigtsmæssigt.

Derfor har regeringen lagt betydelig vægt på at indarbejde skattestoppet i aftalerne med kommunerne og amterne for 2003. I kommuneaftalen for 2003 fastslås således eksplicit, at den gennemsnitlige udskrivningsprocent, den gennemsnitlige grundskyldspromille og dækningsafgifterne for erhvervsejendomme ikke må stige i forhold til 2002 for kommunerne i hele landet set under ét (Finansministeriet (2002c)).

Når den hidtidige udgiftsstyring har været utilstrækkelig, skyldes det ikke mindst, at en stor del af de offentlige udgifter er af en karakter, der vanskeliggør en direkte statslig styring. Med dette menes en fastlæggelse af en egentlig øvre (nominel) grænse for de offentlige udgifter, der ikke efterfølgende kan overskrides. Dette er der flere grunde til.

For det første er styringen af de offentlige udgifter i høj grad lagt ud til kommunerne. Amterne og kommunerne administrerer mere end halvdelen af den offentlige sektors udgifter til forvaltning og service, jf. tabel 3.

Tabel 3. Den funktionelle fordeling af opgaveudgifterne til offentlig forvaltning og service 1998-00

	1998	1999	2000
	Mia. kr.		
I alt.	655	670	688
<i>Heraf</i>	<i>Pct.</i>		
<i>Kommunale og amtskommunale udgifter</i>	62	63	63
<i>Statslige udgifter</i>	38	37	37

Kilde: Danmarks Statistik (2001)

Med det kommunale selvstyre har staten ikke direkte mulighed for at diktere hverken anvendelsen eller grænsen for disse udgifter. Styringen af udgiftsvæksten varetages derimod ved, at staten indgår aftaler med de kommunale organisationer om de kommunale budgetter. Men aftalerne er ikke egentligt (retligt) bindende for den enkelte kommunalbestyrelse. Derfor fastslås det da også i kommuneaftalen for 2003, at regeringen vil søge

tilslutning til at neutralisere virkningen af eventuelle stigninger i de kommuneskatter, der måtte komme i tilfælde af, at kommunerne og amterne ikke overholder aftalerne.

På denne måde sikres, at skattestoppet overholdes, selv om regeringen ikke har mulighed for at indgå retligt bindende aftaler med kommunerne.

Selv om styringen af de offentlige udgifter slet ikke var lagt ud til kommunerne, ville det for det andet ikke være muligt at fastlægge præcise ex-ante grænser for udgiftsudviklingen. For en stor del af de offentlige udgifter gælder det, at det ikke er muligt at diktere en egentlig udgiftsgrænse. Det skyldes blandt andet, at en stor del af de offentlige udgifter er såkaldte lovbundne udgifter, dvs. overførselsindkomster og tilskud, som borgerne har et direkte *retskrav* på.⁵ Af de samlede statslige driftsudgifter udgør denne type af udgifter ca. to tredjedele (Økonomistyrelsen (2000)). Det er ikke muligt at fastlægge grænser for denne form for udgifter ex-post. Der kan foretages ex-ante skøn, men overskrides skønnet, kan det offentlige ikke modsætte sig merudgifterne.⁶ Det betyder, at der kun vanskeligt kan indføres en substantiel budgetregel, der på en gang er bindende og samtidig er knyttet til den overordnede udgiftsudvikling - dvs. der kan kun vanskeligt indføres et egentligt udgiftsstop forstået som en ex-ante defineret udgiftsgrænse. Men dette betyder selv sagt ikke, at udgifterne slet ikke kan styres. Styringen må imidlertid være mere indirekte - idet udgiftsniveauet kun kan påvirkes ved at ændre lovgivningen. Skattestoppet er netop udformet under hensyn til dette, jf. også den senere sammenligning af et skattestop og et udgiftsstop.

Endelig er budgetreglerne for udgifter, som staten faktisk kan sætte ex-post udgiftsgrænser for, forholdsvis bløde - i hvert fald, når der sammenlignes med skattestoppet. Ifølge grundloven kan ministerierne og de øvrige statsinstitutioner kun afholde udgifter i overensstemmelse med de givne bevillinger. Efter retlig sædvane kan Folketingets finansudvalg imidlertid løbende ændre bevillingen. Der er altså ikke nogen direkte sanktionsmekanisme, der sikrer, at den forudsatte ex-post bevilling ikke overskrides med en merbevilling (Finansministeriet (2001b)).

⁵ Dvs. hvor modtageren ifølge lovgivningen har erhvervet ret til et bestemt beløb, og hvor tilskuddets størrelse eller beregningsgrundlag er fastlagt ved lov, jf. Budgetvejledningen 1996.

⁶ Men dette betyder selv sagt ikke, at udgifterne slet ikke kan styres. Styringen må imidlertid være mere indirekte - idet udgiftsniveauet kun kan påvirkes ved at ændre det retskrav, den enkelte borger har.

Internationale erfaringer med substantielle budgetregler

Der kan altså gives en række teoretiske grunde og peges på en række empiriske forhold, der indikerer, at fastlæggelsen af det offentlige budget er biased i retning af store offentlige udgifter, der enten resulterer i akkumulering af offentlig gæld eller stigende skatter.

Derfor har en række lande allerede indført budgetregler rettet mod såvel den offentlige saldo og gælden som mod de offentlige udgifter og skatterne, jf. tabel 4.

Tabel 4. Erfaringer med substantielle budgetregler

Nationalt niveau	Restriktioner på			
	Saldo	Gæld	Udgifter	Skatter
US: Gramm-Rudman-Hollings, 1985	X			
US Budget Enforcement Act, 1990 og fremad			X	
EU (Maastricht Traktaten), 1992	X	X		
Tyskland, fra 1969	X			
Japan, 1997-98	X	X	X	X
New Zealand, 1994	X			
Sverige, 1996			X	
Canada 1991/92-95-96			X	
Subnationalt niveau	Restriktioner på			Skatter eller udgifter
	Saldo	Gæld		
Amerikanske delstater		48	40	27
Canadiske delstater		9	3	2

Kilde: Kennedy (2001).

Note: Det kunne fremføres, at også de danske kommuner burde indgå i dette skema. De danske kommuners budget skal som udgangspunkt balancere. På den anden side medfører dispensationsmulighederne, at likviditetsstyringen af de danske kommuner ikke fuldstændigt kan karakteriseres som et krav om en balanceret saldo, jf. Mau Pedersen. m.fl. (2002).

Nedenfor skitseres de hidtidige erfaringer.

Regler tilknyttet gælden eller budgetoverskuddet⁷

Den mest almindelige budgetregel er rettet mod det offentlige budgetoverskud. Enten som et krav om balance på den offentlige saldo (Tyskland samt amerikanske stater) eller som en grænse for budgetunderskuddet (EU-budgetreglerne, jf. bilag 1).

⁷ En budgetregel, der stiller krav om en given udvikling i budgetoverskuddet, implicerer også en begrænsning af gældsudviklingen. Derfor kan de to former for budgetregler behandles under et.

Det forhold, at de fleste EU-lande har opnået en fiskal konsolidering i løbet af 90'erne, indikerer, at EU-budgetreglerne har været en succes.

Den konkrete udformning af budgetreglen har imidlertid stor betydning. Eksempelvis kan budgetregler - knyttet til gældsniveauet - lede til optagelse af særlige - og måske dyrere - former for lån (Kennedy (2001)). Gælds-begrænsende regler vedrører ofte kun gæld, som det offentlige stiller sikkerhed for. Dermed leder reglerne ofte til akkumulering af gæld, som det offentlige ikke stiller sikkerhed for.⁸ Det strider dels mod idéen bag budgetreglen og kan dels føre til en unødvendig høj forrentning af gælden.

Endvidere kan reglen lede til forældelse af det offentlige kapitalapparat, som bygninger, installationer mv. Det skyldes, at balanceproblemer på kort sigt kan afhjælpes ved at undlade nye investeringer - og eventuel også vedligeholdelse. I Tyskland afhjælpes problemet ved at tillade låntagning til offentlige investeringer. Løsningen giver imidlertid samtidig mulighed for at manipulere med budgetreglen ved at omdefinere begrebet: investeringer. Ligeledes nævner Corsetti (1996), at Maastricht Traktatens grænse for budgetunderskuddet på 3 pct. af BNP *blandt andet* skal ses i lyset af, at offentlige investeringer i EU-landene gennemsnitligt set har udgjort 3 pct. af BNP. Selv om disse løsninger delvis imødekommer problemet, hindrer de ikke, at det offentlige undlader at vedligeholde det eksisterende kapitalapparat. Hvilket i princippet også er en - meget dyr - form for låntagning.

Budgetregler knyttet til den offentlige saldo er altså i høj grad manipulerbare.

Hertil kommer, at det ikke er hensigtsmæssigt at pålægge budgetoverskuddet på et nationalt niveau alt for skrappe restriktioner.

For det første skal det nationale budgetoverskud kunne fungere som buffer i forbindelse med midlertidige udsving. Set ud fra en ren allokeringsmæssig betragtning bør skattesatsen fastlægges på et niveau, der på engang er langsigtsholdbar og samtidigt i mindst mulig grad indvirker på borgerens adfærd og dermed på ressourceallokeringen (Barro(1979), Lukas og Stockey (1983) gengivet i Alesina & Perotti (1994)). Ved midlertidige konjunkturelle udsving skal det dermed være den offentlige gæld og budgetoverskuddet, der skal være buffer, og således ikke skatterne. Bemærk, at et skattestop - eller et udgiftsstop - i modsætning til en budgetregel knyttet til budgetoverskuddet netop opfylder dette.

⁸ Som et eksempel fra Danmark kan nævnes, at det offentlige via det støttede boligbyggeri og byfornyelsen indirekte har optaget gæld.

For det andet garanterer ligevægt på de offentlige finanser ikke nødvendigvis en ansvarlig langsigtet politik. Demografiske forskydninger kan føre til, at udgifterne på langt sigt stiger i forhold til indtægterne, også selv om de offentlige standarder ikke ændres. Eksempelvis vil andelen af ældre i Danmark vokse i løbet af de kommende fire årtier. Udviklingen vil være forbundet med voksende udgifter til offentlige serviceydelser og til offentlige indkomstoverførsler. Allerede i dag skal der sættes lidt til side til dækning af disse merudgifter. Et balanceret offentligt budget er således ikke lig en ansvarlig langsigtet politik.

Budgetregler rettet mod subnationale enheder (i Danmark kommuner og amter) kan imidlertid med fordel udformes mere restriktivt. Den subnationale enhed har ikke i samme omfang brug for at anvende budgetoverskuddet som buffer. Det skyldes, at den nationale stat kan afhjælpe den subnationale enheds midlertidige budgetproblemer. I Danmark sker det blandt andet via den kommunale udligning, der blandt andet afhænger af antallet af ledige mv. og dermed af den enkelte kommunes aktuelle "tilstand".

Desuden vil de makroøkonomiske udbuds- og efterspørgselseffekter af at balancere budgettet på et subnationalt niveau være langt mindre end på et nationalt niveau. Det skyldes, at udsving på lokalt plan ikke nødvendigvis er synkroniserede: Har den ene et underskud, kan den anden have et overskud. Den enkelte enheds indsats i forhold til at balancere budgettet har dermed ikke nødvendigvis nogen betydning for den samlede efterspørgsel.

Udgifts- og indtægtsgrænser

Erfaringerne med substantielle budgetregler, rettet imod indtægterne, er - særligt på nationalt niveau - meget begrænsede. Japan har i en meget kort periode haft erfaringer med direkte restriktioner af indtægtssiden. Fra 1997 til 1998 var Japan underlagt en meget restriktiv budgetregel. Den fastslog, at summen af skatter, offentlige lønninger og det offentlige budgetunderskud ikke måtte overstige 50 pct. af BNP. Reglen var for restriktiv og måtte allerede ophæves året efter. Derimod har en række subnationale enheder - særligt amerikanske stater - erfaringer med indtægtsrestriktioner.

Mere almindeligt er budgetregler rettet mod de offentlige udgifter. Således har Sverige eksempelvis haft positive erfaringer med udgiftsgrænser. Siden 1996 har Sverige haft nominelle udgiftsgrænser på 27 forskellige områder tre år frem i tiden. Udgiftsgrænser er også langt mere udbredte på et subnationalt niveau. Hvor 16 amerikanske stater i 1992 havde udgiftsgrænser, havde kun tre indtægtsgrænser.

Skelnen mellem budgetregler rettet mod hhv. indtægts- og udgiftssiden kan imidlertid være meningsløs. Kombineres budgetreglen - som i mange amerikanske delstater - med et specifikt krav til det offentlige budgetoverskud, vil et indtægtsmaksimum implicere et udgiftsmaksimum. Dermed er det i princippet ligegyldigt, om der er tale om en indtægts- eller en udgiftsgrænse.

På trods af denne lighed finder Elder (1992) i en analyse af budgetreglerne i amerikanske stater i 1992, at det kun er udgiftsgrænserne, der egentlig har reduceret stigningen i skatterne. Han angiver imidlertid selv, at effektforskellen formentlig skyldes, at de tre stater, der havde indført indtægtsgrænser, ikke samtidigt havde indført effektive effektueringsmekanismer. Igen; den faktiske udformning af budgetreglen har stor betydning.

EU-budgetreglerne og kravene om finanspolitisk holdbarhed stiller ikke et specifikt krav til den offentlige saldo: Den kan variere indenfor et interval. Derfor indebærer et givent niveau for skatteindtægterne i et år ikke et bestemt udgiftsniveau, og der kan derfor ikke sættes lighedstegn mellem et skattestop og et udgiftstop. Dvs. et udgiftsstop forstået som en overordnet grænse for udviklingen i de offentlige udgifter i det givne år.

På den anden side stiller skattestoppet et krav til udgiftsudviklingen. Kombinationen af skattestoppet og kravet om en holdbar finanspolitik - konkretiseret ved kravet om halvering af den offentlige gældskvotende inden 2010 - sætter grænser for den langsigtede udgiftsudvikling. Kravet om finanspolitisk holdbarhed tilsiger, at værdien af de fremtidige udgifter (inklusive rentebetalingerne på den nuværende gæld) må svare til værdien af de fremtidige indtægter. Når skattestoppet fastlægger værdien af de fremtidige indtægter, fastlægges også værdien af de fremtidige udgifter, jf. boks 3.⁹

Boks 3. Skattestoppet som udgiftsstyringsinstrument

1. Holdbarhedskravet medfører:
$$\text{Værdien af fremtidige indtægter} = \text{Værdien af fremtidige udgifter}$$
2. Skattestop fastlægger værdien af fremtidige indtægter
3. Kombinationen af 1 og 2 medfører fastlæggelse af værdien af de fremtidige udgifter og stiller dermed krav til **udgiftsudviklingen**.

⁹ Når udviklingen i det offentlige budgetoverskud er fastlagt, vil et indtægtsmaksimum også implicere en udgiftsgrænse.

På denne måde sætter skattestoppet sammen med gældmålsætningen den overordnede ramme for udgiftsudviklingen, og skattestoppet er altså et udgiftsstyringsinstrument.

Et skattestop afviger imidlertid fra et udgiftsstop ved at tillade selektive udgiftstiltag - så længe de ikke medfører stigende udgifter på langt sigt. Derimod kan selektive skattetiltag kun foretages, såfremt de indebærer en skattelettelse. Nogen vil hævde, at dette er skattestoppets store svaghed. På den anden side er skattestoppet konsistent med det ydre og indre pres på skattetrykket, jf. også senere.

Budgetregler og det offentlige rentebetaling

Generelt synes der at være en tendens til, at budgetregler reducerer den rente, hvormed gælden forrentes. Dette fordi fremkomsten af "sunde" offentlige finanser dels reducerer kreditors risiko og dels påvirker den samlede efterspørgsel (Eichengreen og Bayoumi gengivet i Kennedy (2001)).

På baggrund af en undersøgelse af amerikanske delstater konkluderer Poterba og Rueben (Kennedy (2001)) imidlertid, at effekten afhænger af reglens udformning. Stater med svage budgetregler havde højere lånerenter end stater med stramme regler, og hvor stater med udgiftsgrænser havde lavere renter, var der en tendens til, at stater med indtægtsgrænser havde højere renter. Det sidste forhold må skyldes, at indtægtsgrænserne ikke har været kombineret med effektiv udgiftsstyring. Det understreger vigtigheden af, at det danske skattestop faktisk medfører større udgiftsdisciplin.

Budgetregler og stabiliseringspolitik

Reducerer reglerne muligheden for at føre stabiliseringspolitik? Eller er budgetreglerne tværtimod konjunkturforstærkende?

Forskningen har hidtil været begrænset til undersøgelser af effekten af budgetreglerne i amerikanske stater (Kennedy (2001)). Erfaringer, der ikke nødvendigvis kan anvendes på et nationalt niveau. Det skyldes, at udbuds- og efterspørgselseffekter ved at tilpasse subnationale budgetter er langt mindre end effekterne af at tilpasse nationale budgetter. Endvidere har undersøgelserne ledt til blandede resultater (Kennedy (2001)).

Risikoen for, at budgetreglen virker konjunkturforstærkende, må imidlertid formodes at være større, når budgetreglen udformes som et specifikt saldokrav. I tilfælde af en midlertidig lav vækst - og et deraf følgende underskud på den offentlige saldo - implicerer en budgetregel knyttet til saldoen en yderligere reduktion af nettomerudgifterne. Det forstærker afmatningen. Derimod giver skattestoppet frit rum til de automatiske stabi-

lisateurer: Falder aktiviteten, opkræves der stadig mindre i skat, og der udbetales stadig mere i overførselsindkomster.

Endvidere udelukker skattestoppet ikke, at der foretages diskretionære ændringer af de offentlige udgifter. Dermed kan finanspolitikken - hvis det ønskes - stadig tilpasses den aktuelle konjunkturrelle situation. Endelig udelukker skattestoppet ikke en sænkning af skatterne - der kan stadig føres ekspansiv finanspolitik via skattepolitikken.

Selv om finanspolitikken stadig kan anvendes som stabiliseringsinstrument, indebærer skattestoppet en vis form for begrænsning. Det er udelukkende udgiftspolitikken, der diskretionært kan anvendes kontraktivt og således ikke skattepolitikken. Dette forhold har blandt andet været kritiseret af de økonomiske vismænd (Det Økonomiske Råd (2002)).

Dertil kan det indvendes, at det netop er en fordel, at skattestoppet udelukker skatteforhøjelser - også selv om de begrundes med aktivitetsmæssige overvejelser. Skattestoppet sikrer, at en højkonjunktur - hvor der kan være behov for en reduktion af den private efterspørgsel - ikke leder til en permanent stigning i skatterne.

Hertil kommer så, at finanspolitikken ikke altid er et effektivt stabiliseringsinstrument.

Det tager tid at beslutte og effektuere en ændring af de offentlige udgifter og skatter. Dermed kan et forsøg på at føre stabiliseringspolitik - via finanspolitikken - i realiteten forstærke de konjunkturrelle udsving, hvis beslutningerne først får virkning, når økonomien igen er "kommet på ret køl", og der ikke længere er behov for stabilisering. I den forbindelse får det betydning, at Danmark er forpligtet til ikke at øge momsens på grund af aftaler i EU, idet det netop er denne skat, der hurtigst kan sætte op. Tilsvarende vil højere afgifter give problemer med grænsehandlen. Endelig fordrer en ændring af indkomsts-katterne tid. Det tager mellem ét og to år at implementere en ændring af indkomsts-katterne, fordi det først kan gøres ved et årsskifte, og der inden da skal sendes nye skattekort ud.

Hertil kommer, at højere skatter i bedste fald kun har gavnlige økonomiske virkninger på kort sigt. På længere sigt vil en forøgelse af skatterne i forhold til det nuværende niveau i sig selv give anledning til mere alvorlige strukturproblemer med lavere arbejdsudbud, grænsehandel og forvriddinger. Dermed vil skattepolitikken med sikkerhed have en effekt, når konjunkturerne igen er vendt.

Samtidig kompliceres sagen yderligere af, at finanspolitikken må udformes under hensyn til pengepolitikken. Ved at sænke renten i en situation med generel afmatning stimuleres investeringslysten, hvilket skaber grundlag for en større beskæftigelse. Den danske pengepolitik er imidlertid - i kraft af EU-samarbejdet - i høj grad dikteret af Den Europæiske Centralbank. Netop dette forhold vanskeliggør også timingen. Er den danske afmatning mindre end den udenlandske, kan den ekspansive virkning af Den Europæiske Centralbanks pengepolitik meget vel tænkes at være for ekspansiv - set fra et dansk synspunkt. I en sådan situation vil det snarere være optimalt at lade den danske finanspolitik være væksthæmmende end væksthæmmende på trods af en generel afmatning.

Endelig stiller en del økonomer sig skeptiske overfor muligheden for at føre stabiliseringspolitik. Det skyldes, at effekten i høj grad afhænger af befolkningens forventninger, samt at forventningerne igen afhænger af den førte politik. Eksempelvis afhænger effekten af finanspolitikken af inflationsforventningerne. En ekspansiv finanspolitik kan lede til en opjustering af inflationsforventningerne med større lønkrav og forringet konkurrenceevne til følge. Særligt hvis befolkningen har oplevet dette mange gange før. Dermed er det vanskeligt at forudsige den makroøkonomiske virkning af diskretionær politik, ikke mindst fordi man ikke nødvendigvis kan anvende tidligere erfaringer - befolkningen kan have ændret deres forventninger.

Overordnede erfaringer

Når det skal undersøges, om det har en effekt at indføre en budgetregel, opstår det problem, at der ikke kan skelnes mellem indførelsen af reglen og et skift i præferencerne. Er regeringen underlagt en uønsket regel, kan den - som eksemplet med den alternative låntagning viser - ofte undslippe begrænsningen via "kreativ" budgetplanlægning. Således kan det i sidste ende være den siddende regerings præferencer og ikke budgetreglen, der er den drivende kraft.

Dertil kommer, at det først er i løbet af 90'erne, udbredelsen af nationale budgetregler starter. Kennedy (2001) angiver, at den generelle fiskale konsolidering i gennem 90'erne indikerer, at budgetreglerne ikke var en nødvendig betingelse for fiskal konsolidering, men at effekten af budgetreglerne først vil blive testet i løbet af den næste recession.

Generelt støtter empiriske undersøgelser imidlertid følgende konklusioner vedrørende substantielle budgetregler:

- Budgetregler har betydning - men betydningen afhænger af udformningen, jf. ovenfor.

- Nogle fiskale regler er bedst egnede på et lokalt niveau, mens andre bør implementeres på et nationalt niveau, jf. diskussion om det balancerede budget ovenfor.
- De mest effektive regler er konstitutionelle, idet også kommende regeringer begrænses (Bohn og Innman 96 i Kennedy (2001)).
- Endvidere er regler knyttet til ex-post størrelser mere effektive, end regler knyttet til ex-ante skøn. Det skyldes, at de er mindre manipulerbare (Bohn og Innman 96 i Kennedy (2001)).

Desuden fremfører Kirchgässner (Kirchgässner, (2001)), at erfaringer fra et subnationalt niveau tyder på at:¹⁰

- Budgetregler ofte leder til anvendelsen af brugerbetaling frem for skattemæssig finansiering af de offentlige udgifter.
- Selvom budgetregler netop sigter mod udgiftsminimering, er der risiko for, at reglerne ikke leder til egentlig udgiftsminimering - via en reduktion af administrationen - men i stedet forringer serviceniveauet eller de offentlige investeringer.
- De skattereduktioner, budgetreglerne har medført, er særligt kommet ældre og lavere indkomstgrupper til gode. Det skyldes, at netop disse grupper er særligt immobile og derfor ikke har mulighed for at få skattelettelse ved at ”stemme med fødderne” og flytte.
- Interaktionen mellem valgsystemet og budgetreglen har betydning.

Skattestoppet som budgetregel

De krav, en budgetregel skal opfylde, kan overordnet set sammenfattes i følgende tre punkter.

- *Fleksibilitet*: Budgetreglen skal ikke være konjunkturforstærkende.
- *Troværdighed*: For det første skal budgetreglen være tidskonsistent: Den skal udformes, så den – også på et lidt længere sigt - kan overholdes. Hvis ikke dette er tilfældet, vil der være et politisk pres på at få den ændret med det samme.¹¹ For det andet skal der være en sanktionsmekanisme, hvis reglen fraviges.

¹⁰ De fleste af undersøgelserne i (Kirchgässner (2001)) vedrører amerikanske delstater.

¹¹ I det tilfælde hvor det på forhånd er fastlagt, at budgetreglen kun skal gælde i en given periode, skal den formuleres således, at den med sikkerhed kan overholdes i denne periode.

- *Gennemsigtighed:* Budgetreglen skal være defineret på en måde, der gør den administrerbar, og være knyttet til fiskale indikatorer, der ikke kan manipuleres med.

Der eksisterer en vis grad af trade off mellem de forskellige punkter. Eksempelvis kan det tænkes, at regler, der har en høj grad af gennemsigtighed, måske ikke er fleksible. Spørgsmålet er, hvorledes skattestoppet opfylder de tre krav?

Overordnet tilsiger erfaringerne, at den konkrete udformning af budgetreglen har stor betydning. Eksempelvis er der risiko for, at en saldoregel leder til optagelse af mere alternative gældsformer, og reglen bør derfor udformes under hensyn til dette. I relation til skattestoppet er det af stor betydning, at det kombineres med et krav om langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Det skyldes, at det netop er denne kombination, der sikrer større udgiftsdisciplin.

I boks 4 er kombinationen af kravet om langsigtet finanspolitisk holdbarhed og et skattestop stillet overfor kombinationen af et krav om langsigtet finanspolitisk holdbarhed og et udgiftsstop. Pointerne uddybes nedenfor.

Boks 4. Forskellen på et skatte- og et udgiftsstop

	Skattestop	Udgiftsstop
Fleksibilitet:	Ingen selektive skatteforhøjelser	Ingen selektive udgiftsforhøjelser
Troværdighed:	Reglen skal ikke tilpasses demografi, konjunktur mv., men er derimod foreneligt med det ydre og indre pres Det kan være nødvendigt med bindinger på anvendelse af brugerbetaling, hvis den offentlige aktivitet ikke skal kunne øges af denne vej.	Reglen skal tilpasses demografi, konjunktur mv. Kan omgås ved at indføre skatteudgifter, med mindre det udformes under hensyn til netop dette forhold.
Gennemsigtighed:	Knyttes til ex-post størrelser (satser eller beløb) Ingen makroøkonomiske indikatorer	Knyttes til ex-ante størrelser (udgiftsgrænser) Makroøkonomiske indikatorer

Der er allerede argumenteret for, at skattestoppet er relativt *fleksibelt* - der er stadig plads til de automatiske stabilisatorer. Men skattestoppet er selv sagt ikke fuldstændigt fleksibelt. Med skattestoppet er det ikke længere muligt at foretage selektive skatteforhøjelser - heller ikke som led i en aktiv konjunkturpolitik. I afsnittet om ”budgetregler og stabiliseringspolitik” blev der imidlertid argumenteret for, at fordelene ved dette overstiger ulemperne.

Skattestoppet er *troværdigt* - regeringen er bundet af skattestoppet. Skal en budgetregel virke effektivt, kræver det, at den skal være vanskelig at sætte ud af kraft. Selvom skattestoppet ikke - som de af Kennedy fremhævede budgetregler (Kennedy (2001))¹² - er egentlig juridisk bindende, må det alligevel vurderes at leve op til troværdighedskravet. Skattestoppet udgør en central del af regeringsgrundlaget ”Vækst, velfærd og fornyelse”. Det er kategorisk udmeldt og forpligter regeringen. Forpligtelsen illustreres også af, at skattestoppet bevidst er knyttet til let gennemskuelige størrelser (nominelle satser og procentsatser).

¹² En del af litteraturen argumenterer derfor for, at en regel ikke bare må lovfæstes, men også skal indskrives i forfatningen, (se f.eks. Kennedy (2001)) før end der er tale om en budgetregel. Dette er imidlertid ikke nødvendigt, jf. ovenfor.

Skattestoppet er også troværdigt på en anden måde. Skattestoppet er foreneligt med de strukturpolitiske udfordringer, dvs. det ydre og det indre pres, og er derfor også troværdigt set i et mere langsigtet perspektiv.

Skattestoppet er foreneligt med det *ydre* pres, som internationaliseringen medfører. Internationaliseringen tager form af dels den øgede kapitalmobilitet, der følger af liberaliseringen af de finansielle markeder, og dels af integrationen af de nationale økonomier, som følger af reduktionen af restriktioner på udvekslingen af arbejdskraft, varer og tjenester samt opbygningen af EU's indre marked. Hertil kommer den teknologiske udvikling, der giver mulighed for at flytte særligt kapital, men også tjenester og varer over grænserne i et stadig hurtigere tempo og til stadig lavere omkostninger. Den tiltagende internationalisering skaber dermed et pres på kapital- og selskabsbeskatningen. Desuden vil ophævelsen af 24-timersreglen nødvendiggøre lavere afgifter på især spiritus og cigaretter. I 2004 bortfalder 24-timersreglen for køb af spiritus og cigaretter i udlandet. Det forventes at forøge grænsehandlen og dermed indebære provenutab på grund af et faldende skattegrundlag. Skattestoppet er konsistent med dette pres, idet det hindrer skattestigninger.

Endvidere er skattestoppet - som budgetregel - foreneligt med det *indre* pres. Skattestoppet er foreneligt med den fremtidige demografiske udvikling, forstået på den måde, at det ikke nødvendigvis må redefineres i takt med den demografiske udvikling. Fastholdes de offentlige standarder, vil den demografiske udvikling føre til en stigning i de offentlige udgifter og et faldende offentligt budgetoverskud over de næste 4 årtier. Skulle budgetreglen i stedet være tilknyttet udgifterne, måtte der således løbende renses for udviklingen i det demografiske pres. Dermed ville det kun vanskeligt kunne lade sig gøre én gang for alle at definere et udgiftsstop, så det med sikkerhed også kan overholdes i fremtiden. Samme problem kan anføres i relation til en budgetregel, der knytter sig til det offentlige budgetoverskud.

Skattestoppet imødekommer også det indre pres på en anden måde. Med det stigende antal ældre, er det nødvendigt at forøge antallet af arbejdstimer. Det kan blandt andet ske ved at sænke beskatningen af arbejdskraft. Ved at skærpe fokuset på udgiftsprioritering sikrer skattestoppet, at en sådan skatteomlægning reelt fører til en reduktion af beskatningen af arbejdskraft og således ikke bare leder til skattestigninger på andre områder. Områder, der i sidste ende også øger den effektive beskatning af arbejdskraft - her tænkes eksempelvis på de kommunale indkomstskatter og beskatningen af boliger.

På den anden side er der en risiko for, at skattestoppet leder til øget brugerbetaling. Brugerbetaling synes måske umiddelbart at være et middel til hindring af en grundlæggende imperfektion: Brugerbetalingen afslører betalingsvilligheden. Forøgelsen af brugerbetalingen kan imidlertid hindre, at skattestoppet leder til effektiv udgiftsstyring. For det første er forskellen på brugerbetaling og skatter i realiteten begrænset i de situationer, hvor borgeren reelt set ikke har noget valg. I disse tilfælde vil indførelse af brugerbetaling udelukkende lede til et merprovenu, der kan anvendes til at øge den offentlige aktivitet og dermed hindre effektiv udgiftsstyring. For det andet kan provenuet fra indførelse af ny - eller øget - brugerbetaling anvendes til at øge andre offentlige aktiviteter. Dette gælder også i de situationer, hvor der er valgfrihed, og hvor brugerbetalingen dermed reelt er et middel til afsløring af betalingsvilligheden. Derfor er det afgørende at sikre, at provenuet fra øget brugerbetaling anvendes på skattelettelser.

På denne baggrund har regeringen opstillet en række krav, jf. boks 5. Kravene sikrer, at brugerbetalingen ikke stiger eksplosivt, men alene følger udgiftsudviklingen. I tilfældet af ny - eller øget - brugerbetaling skal to forhold være opfyldt:

- Den øgede brugerbetaling skal vedrøre en service, hvor borgerne har frit valg.
- Provenuet fra den øgede brugerbetaling skal anvendes til sænkning af skatter eller afgifter.

Boks 5. Skattestoppet og brugerbetaling

Gebyrer og afgifter mv. er enten skatter eller brugerbetaling.

Gebyrer med et fiskalt (skattemæssigt)sigte er betalinger for offentlige ydelser, hvor betalingen udgør mere end omkostningen ved at producere den pågældende ydelse. Sådanne gebyrer skal være hjemlet i lovgivning, jf. statens budgetvejledning og almindelig statslig konteringspraksis. Gebyrer med et fiskalt sigte er omfattet af skattestoppet og fastlåses i nominelle termer fra 2002.

Gebyrer, der ikke har et fiskalt sigte, er brugerbetaling - dvs. at betalingen for den pågældende ydelse kun er helt eller delvis omkostningsdækkende.

Brugerbetaling er ikke skatter, men derimod den andel af omkostningerne vedr. offentlige ydelser, som netop ikke er finansieret via skatten.

Eksisterende brugerbetaling mv.

Eksisterende brugerbetalingsordninger kan generelt reguleres med omkostningsudviklingen, hvorved brugerbetalingsandelen fastholdes over tid.

Eventuel ny brugerbetaling

Der skal – uafhængigt af skattestoppet – udvises forsigtighed med at indføre nye former for brugerbetaling eller hæve brugerbetalingsandelen. Ønsker herom skal forelægges Økonomiudvalget (for så vidt angår det statslige område), som træffer beslutning på baggrund af de konkrete begrundelser. Hvis ønsker om øget eller ny brugerbetaling er utilstrækkeligt begrundede, afvises de. På det kommunale område indgår ændringer i brugerbetalingsandelen i drøftelserne mellem stat og kommuner.

Som udgangspunkt skal to betingelser være opfyldt for at indføre brugerbetaling, eller øge brugerbetalingsandelen, for allerede eksisterende ordninger og ydelser:

- Provenuet fra den øgede brugerbetaling skal anvendes til sænkning af skatter eller afgifter.
- Den øgede brugerbetaling skal vedrøre en service, hvor borgerne har frit valg.

Hvor der er tale om varetagelse af helt nye opgaver, kan brugerbetaling undtagelsesvist og efter godkendelse i Økonomiudvalget indføres for helt eller delvist at dække de derved forbundne øgede udgifter.

Udgifter til tilskudsbelagte aktiviteter er ikke omfattet af skattestoppet.

Salg af varer og tjenester på markedsmæssige vilkår er ikke omfattet af skattestoppet. Dette gælder f.eks. betalinger til offentlige forsyningsvirksomheder, licens mv. Disse betalinger reguleres i de specifikke sektorer.

Note: uddrag fra (Finansministeriet mfl. (2002b)).

På den anden side kan et udgiftsstop - i modsætning til et skattestop - omgås ved at indføre skatteudgifter. Offentlige tilskud kan ydes som direkte, skattefinansierede ydelser, men de kan med stort set samme effekt for modtagerne ydes som nedslag i beskatningen gennem f.eks. særlige fra-

dragsregler. Indførelse af sådanne skattemæssige særregler - der kaldes skatteudgifter - påvirker ikke de offentlige udgifter, og kan i tilfælde af et udgiftsstop finansieres ved at hæve skatterne. Dermed påvirkes den langsigtede holdbarhed ikke. På denne måde kan et udgiftsstop lede til skatteudgifter. Det er derimod ikke muligt i tilfælde af et skattestop.

Endelig er der så spørgsmålet om *gennemsigtighed*. Dette er måske netop skattestoppets største force. Netop et skattestop er ikke manipulerbart. Dette fordi det er knyttet til let gennemskuelige strukturer så som skattesatser og nominelle afgifter. Disse satser kan fastsættes ex-post og er uafhængige af den aktuelle konjunkturelle situation mv. Da en stor del af de offentlige udgifter ikke kan styres direkte, jf. tidligere, måtte en udgiftsgrænse derimod knyttes til ex-ante størrelser. Derfor vil et udgiftsstop være uigennemsigtig og give mulighed for manipulation.

Samtidig er skattestoppet udformet under hensyn til, at det - f.eks. i forbindelse med et EU-krav - kan blive nødvendigt at lade skatterne stige. Det ville have været skattestoppets akilleshæl: skattestoppet ville have været manipulerbart, hvis ikke det var blevet fastslået, at merprovenuet fra eventuelle EU-krav - krone for krone - skal bruges til at sænke andre skatter.

Hertil kommer så, at skattestoppet ikke knytter sig til nogen makroøkonomiske indikatorer. Man kunne tro, at skattestoppet f.eks. implicerede et konstant skattetryk. Det er imidlertid ikke nødvendigvis tilfældet. I juni-nummeret af skat 2001 angives i alt fire - ikke politisk bestemte - grunde til, at skattetrykket kan ændre sig:

1. Adfærdsændringer
2. Ændringer i rente, inflation, relative priser og lønninger mv.
3. Konjunkturudsving
4. Ændret demografisk sammensætning af befolkningen

For en nærmere forklaring henvises til skat juni 2001.

Dette er måske netop skattestoppets store udfordring. På trods af et skattestop kan skattetrykket risikere at stige. På længere sigt vil skattetrykket imidlertid falde takket være bl.a. de nominelle begrænsninger på stykafgifterne og ejendomsbeskatningen.

Konklusion

Skattestoppet skal ses som en *del* af regerings samlede finanspolitik. Kombineret med gældsålet for 2010 er skattestoppet det økonomisk politiske redskab, der skal skærpe udgiftsprioriteringen.

I nærværende artikel er skattestoppet blevet diskuteret som budgetregel. Der er blevet argumenteret for, at skattestoppet i høj grad opfylder de krav, der må stilles til en budgetregel, dvs. kravene om fleksibilitet, troværdighed og gennemsigtighed. Skattestoppet imødegår i væsentlig grad det ydre og det indre pres på det danske skattesystem.

Bilag 1. Maastricht Traktaten/ EU-budgetreglerne

Alle lande i EU er pålagt Maastricht Traktatens samt Vækst- og Stabilitetspagtens krav til de offentlige finanser (EU-budgetreglerne). Med EU-budgetreglerne sikres, at medlemslandene - dvs. også landene uden for euroen - undgår "uforholdsmæssigt store offentlige budgetunderskud" Økonomiministeriet (1999).

Baggrunden for EU-budgetreglerne er, at lande med usunde offentlige finanser påvirker andre landes økonomier, især når de har fælles valuta. For store underskud i et eller flere EU-lande kan føre til, at Den Europæiske Centralbank bliver nødt til at hæve renten, hvis prisstabiliteten ikke skal bringes i fare. Rentestigningen vil få investeringslysten til at falde og dermed være til skade for alle landes fremtidige produktion og beskæftigelse. Rentestigningen vil altså ramme alle medlemslande - også lande med "sunde" offentlige finanser.

Konkret er kravene til medlemslandenes økonomier, at den offentlige gæld ikke må blive for stor. Det offentlige budgetunderskud må som udgangspunkt ikke være større end 3 pct. af BNP, og den offentlige gæld må ikke være større end 60 pct. af BNP. Falder en for stor gæld mod denne grænse med tilfredsstillende hastighed, kan der dog gives midlertidig dispensation. Ligeledes kan usædvanlige og midlertidige omstændigheder bevirke, at et budgetunderskud, der er større end 3 pct., ikke betragtes som "uforholdsmæssigt stort".

Med Vækst- og Stabilitetspagten er der desuden fastlagt en målsætning om i gennemsnit at have enten overskud eller tæt på balance på de enkelte medlemslandes offentlige budgetter. Ved at stille krav om budgetoverskud i perioder med høj vækst undgås det, at perioder med lav vækst, fald i beskæftigelsen og budgetunderskud leder til akkumulation af offentlig gæld.

Det kan indvendes, at Danmark ikke deltager i eurosamarbejdet, men alene deltager i den del af ØMU'en, der vedrører det *økonomisk politiske* samarbejde, herunder samarbejdet om finanspolitik inden for rammerne af traktaten og stabilitets- og vækstpagten. Danmark er dermed omfattet af bl.a. forpligtelsen til at undgå uforholdsmæssigt store underskud. Danmark kan i tilfælde af uforholdsmæssigt store underskud modtage en såkaldt henstilling, men Danmark kan ikke - i modsætning til eurolandene - blive pålagt egentlige økonomiske sanktioner i form af rentefri deponeringer og bøder. I denne forstand har Danmark alene tilsluttet sig disse mål rent politisk.

Samtidig udgør EU-budgetreglerne ikke en effektiv restriktion for Danmark. Danmark har haft overskud på de offentlige finanser siden 1997, og med kravet om finanspolitisk holdbarhed og målet om halvering af gælden frem mod 2010 er EU-budgetreglernes krav mere end opfyldt.

På den anden side er Danmark i realiteten underlagt EU-budgetreglerne - også selv om de ikke er bindende. Muligheden for overskridelse af EU-budgetreglerne er i realiteten kun formel. Hvis den danske finanspolitik - mod forventning - skulle afvige fra EU-budgetreglerne, vil det medføre en kraftig rentestigning. De negative konsekvenser vil sandsynligvis være så store, at Danmark reelt er bundet af reglerne. I denne artikel fokuseres imidlertid på skattestoppet og altså ikke på EU-budgetreglerne. Derfor diskuteres konsekvenserne af en ren teoretisk afvigelse fra EU-budgetreglerne ikke nøjere i denne artikel.

Litteratur

Alesina & Perotti (1994), "*The Political Economy of Budget deficits*", NBER working paper No. 4637.

Brennan, G. & Buchanan, J. (1980), "*The Power to tax*". Cambridge University Press.

Corsetti, Giancarlo & Roubini, Nouriel (1996), "*European versus American perspectives on Balanced- Budget Rules*" AEA Papers and proceeding Vol 86. No2.

Danmarks Statistik (2001), "*Statistisk tiårsoversigt 2001*". Danmarks Statistik

Det Økonomiske Råd (2002) "*Dansk Økonomi forår 2002*", Det Økonomiske Råd

Elder, Harold W. (1992), "*Exploring the tax revolt: an analysis of the effects of state tax and expenditure limitations laws*", Public Finance Quarterly, Vol. 20 No.1.

Finansministeriet (2001a), "*Budgetoversigt 2 August 2001*".

Finansministeriet (2001b), "*Budgetvejledning 2001*".

Finansministeriet (2002a), "*Budgetoversigt 1 Januar 2002*".

Finansministeriet, Skatteministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet, (2002b), "*Fortolkning og implementering af skattestoppet, April 2002*".

Finansministeriet (2002c), "*Aftaler om den kommunale økonomi for 2003*", Finansministeriet juni 2002 .

Kennedy, S. & Robbins J. (2001), "*The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*" Departement of Finance Canada, Working paper 2001-16.

Kirchgässner (2001), "*The effects of fiscal institutions on Public Finance: A survey of the Empirical Evidence*", Universität St. Gallen, Discussion Paper no 2001-15.

Kurrild-Klitgaard (2001), "*Velstandens grundlov: Magtdeling, rettigheder og gevinstsøgning*", *Politica* 33 årg. nr. 1

Mau Pedersen, P. m.fl. (2002), *Den offentlige sektor*.

Regeringsgrundlaget november 2001

Økonomiministeriet (1999). "*ØMU ABC*".

Økonomistyrelsen (2000), *Statens Regnskab 1999*.

Medicon Valley – Viden på Tværs

Af Peter Frank, politisk rådgiver, Medicon Valley Academy

Ny rapport om Øresundsbarrierer

Medicon Valley Academy udgav 15 maj rapporten “Viden på Tværs” i samarbejde med konsulentfirmaet Aston Promentor. Rapporten giver en status for samarbejdet over Øresund indenfor mediko/sundhedsområdet – Medicon Valley - samt opregner en lang række eksempler på “best practice”.

Medicon Valley Academy (MVA) har som bi-national øresundsregional organisation en naturlig forpligtelse til – og interesse i – at arbejde for stærkere integration af Øresundsregionen. Dette ses af MVA som en af grundbetingelserne for at nå visionen om at Medicon Valley skal være Europas mest attraktive bio-region. Hvis gode ideer gennem effektiv videndeling skal give ny produktion må viden kunne bevæge sig frit.

Samlet hovedkonklusion

Integration i Medicon Valley går hurtigere end forventet. Samtidig mener aktørerne i Medicon Valley, at der er et stort potentiale i ydeligere integration. Netværk er i stort omfang dannet både på tværs af sundet og mellem virksomheder, universiteter og hospitaler. Således har ca. halvdelen af virksomhederne etableret aktiviteter på tværs. På denne måde er der kommet en række eksempler på, hvorledes barrierer-problemer kan løses i praksis. Det er også karakteristisk, at adgangen til forskning og viden for virksomheders og universiteters vedkommende er hovedmotivet. For hospitalerne er det vigtigste adgangen til arbejdskraft, samarbejde om den kliniske forskning og øget patientudveksling

Hele 90 procent af sygehusene, 80 procent af universiteterne og 52 procent af virksomhederne har planer om at øge samarbejdet over Øresund de kommende par år. Dette på trods af af en lang række øresundsbarrierer som skatter og afgifter, sociale sikringsordninger, pensionsforhold, transportudgifter og ansættelsesvilkår kan gøre integration både besværligt og dyrt. Der er således virkelig stor vilje fra aktørernes side til at styrke integrationen.

Rapporten kan ses som en succes for Øresundsstrategien, som blev lagt tilbage i midten af halvfemserne af regionens universiteter. På et tidligt tidspunkt så de, at netværk mellem sektorer og på tværs af sundet med forskning og viden som omdrejningspunkt, var vejen frem. Det handler om at styrke fødekæden, som går fra ide til produkt. Dette i kombination med den store private og offentlige opbakning til strategien har nu givet synlige resultater.

Der kan dog gøres meget for at få et mere effektivt arbejds- og uddannelsesmarked, opnå bedre udnyttelse af sundhedssektoren og undgå unødige omkostninger i erhvervene. Rapporten "Viden på Tværs" peger på, at sprog og kultur ikke opfattes som store barrierer for de enkelte grupper. Det betyder, at en indsats på det teknisk-administrative-politiske plan på afgørende vis kan styrke integration af regionen. Integration bliver ikke hindret af mere dybtliggende faktorer, som kun med besvær og over lang tid kan ændres.

Resultater

Aktivitet/samarbejder på tværs af Øresund

Blandt virksomhederne inden for biotek, medicoteknik og lægemidler har knap 50 pct. aktiviteter på tværs af Øresund, jf. tabel 1.1 Blandt de store virksomheder (251 ansatte +) er der 55 pct. af virksomhederne, som har aktivitet/samarbejde på den anden side af Øresund og godt 30 pct. har etableret sig på begge sider af Øresund.

Tabel 1. Biotek, medico og lægemiddelvirksomheders samarbejde/aktivitet over Øresund inden for medico/sundhed.

	Andel af virksomheder
Samarbejde på tværs af Øresund	27
Etablering på den anden side af Øresund	18
Ingen aktivitet/samarbejde på tværs af Øresund	44
Ved ikke	3

N=148. Omfatter svenske og danske biotek, medico og lægemiddelvirksomheder i Medicon Valley.

Det hyppigste motiv blandt biotek, medico- og lægemiddelvirksomhederne for at samarbejde på tværs af Øresund er adgang til viden og know how (67 pct. af virksomhederne). 45 pct. af virksomhederne er motiveret af markedsadgang og mere end 20 pct. af adgang til kvalificeret arbejdskraft, jf. tabel 1.2.

Tabel 2. Motiv for samarbejde/aktivitet over Øresund for virksomheder inden for medico/sundhed.

Hvorfor har jeres virksomhed aktiviteter/ samarbejde på den anden side af Øresund	Andel af virksomhederne
Markedsadgang	45
Lavere omkostninger	5
Adgang til viden/know how (uddannelse, forskning mv.)	67
Adgang til kvalificeret arbejdskraft	23

Multiple svar. N=66

Ligeledes har langt hovedparten af sygehusene og universiteterne samarbejder på tværs af Øresund. Medicon Valley har alt i alt udviklet sig til en kompetenceklynge med udbyggede netværk mellem de forskellige aktører, jf. tabel 1.3.

Tabel 3. Virksomheders, sygehuses og universiteternes samarbejdspartnere i Medicon Valley inden for medico/sundhed

Hvem har I samarbejde med i Medicon Valley?	Andel af virksomhederne (pct.)	Andel af sygehuse (Pct.)	Andel af universiteter/forskningsinstitutioner (Pct.)
Ingen	2	21	33
Virksomheder på den svenske side af Øresund	61	36	33
Virksomheder på den danske side af Øresund	58	25	33
Hospitaler på den svenske side af Øresund	47	57	50
Hospitaler på den danske side af Øresund	44	36	67
Universiteter på den svenske side af Øresund	60	50	17
Universiteter på den danske side af Øresund	48	29	33

Virksomheder: Omfatter virksomheder inden for biotek, medicoteknik og lægemidler i Medicon Valley: N=62, da det omfatter dem der har tilkendegivet at have aktivitet på den anden side af Øresund

Sygehuse: Omfatter sygehuse i Medicon Valley: N=10. Tolkes forsigtigt men klare tendenser, der understøttes af interview. Universiteter: Omfatter universiteter/forskningsinstitutioner i Medicon Valley. N=10. Tolkes forsigtigt men klare tendenser, der understøttes af interview.

Planer for aktiviteter og samarbejder i på tværs af Øresund

Blandt sygehuse og universiteter har den altovervejende del planer om samarbejder med partnere på den anden side af Øresund de kommende par år. Godt halvdelen af virksomheder har planer om at udvide eksisterende aktiviteter eller etablere nye aktiviteter i Medicon Valley på tværs af Øresund i samme periode.

Tabel 4. Planer om aktivitet/samarbejde over Øresund de kommende par år for virksomheder, sygehuse og universiteter.

	Planer om at udvide eksisterende aktiviteter eller etablere nye aktiviteter i Medicon Valley på tværs af Øresund inden for de kommende par år.	Planer om samarbejde med andre forskningsinstitutioner eller andre samarbejdspartnere de kommende par år.	Planer om samarbejde med andre sygehuse eller andre samarbejdspartnere de kommende par år.
	Andel af virksomhederne Pct.	Andel af sygehusene Pct.	Andel af universiteter Pct.
Ja	52	90	80
Nej	48	10	20

Virksomheder: Omfatter virksomheder inden for biotek, medicoteknik og lægemidler i Medicon Valley: N=148. Sygehuse: Omfatter sygehuse i Medicon Valley: N=10. Tolkes forsigtigt men klare tendenser, der understøttes af interview. Universiteter: Omfatter universiteter/forskningsinstitutioner i Medicon Valley. N=10. Tolkes forsigtigt men klare tendenser, der understøttes af interview.

Blandt virksomhederne er der især planer om at udvide forskningsaktiviteterne (70 pct. af virksomhederne i den danske del og 30 pct. af virksomhederne i den svenske del). Som naturlig følge af medico/sundhedsområdets globale karakter, hvor samarbejder med de bedste kompetencer er i afgørende, forventer ca. 50 pct. af virksomhederne også at udvide forskningen *uden* for Medicon Valley og 30 pct. forventer at udvide salg/markedsføring *uden* for Medicon Valley.

Desuden er det især netværks- og samarbejdsaktiviteter samt udvidelse af eksisterende forretning i den svenske eller danske del af Medicon Valley, der planlægges (50 – 60 pct. af virksomhederne). Det er relativt få virksomheder (5 – 10 pct.), der planlægger fusion/opkøb og egen etablering i den svenske eller danske del af Medicon Valley.

Sygehusenes planer om aktiviteter drejer sig især om

- rekruttering af personale fra den danske side i Medicon Valley (100 pct. sygehusene), fra den svenske del af Medicon Valley (78 pct. af sygehusene) samt uden for Medicon Valley (90 pct. af sygehusene)
- klinisk forskning i den danske og svenske del af Medicon Valley (henholdsvis ca. 80 og ca. 60 pct. af sygehusene) samt uden for Medicon Valley (ca. 60 pct.)
- patientudveksling i den svenske og danske del af Medicon Valley (godt 40 pct. af sygehusene)

Hos universiteter og forskningsinstitutioner planlægges især forsknings-samarbejder med virksomheder i den svenske og svenske del af Medicon Valley og uden for Medicon Valley. Der forventes også personalerekruttering samt forskningssamarbejde med andre forskningsinstitutioner i og uden for Medicon Valley. Universitets- og forskningsverden inden for medico/sundhed er meget internationaliseret – og har således også fokus på samarbejder og aktiviteter med særligt excellente miljøer uden for Medicon Valley.

Barrierer for samarbejde/aktivitet på tværs af Øresund

Rapporten viser:

- At en række af de barrierer, der blev identificeret for 4-5 år siden, stadig opleves som barrierer af og har konsekvenser i form af ændrede aktiviteter, økonomiske og administrative byrder for virksomheder og arbejdstagere. Det drejer sig især om skatteforhold, sociale forsikringer, pensionsforhold, transportudgifter, ansættelsesforhold samt de præcise retsstilling for pendlere mellem de to sider af Øresund. På disse områder kræver en effektiv reduktion eller fjernelse af barriererne typisk politisk indsats og administrative tilpasninger i love, regler og bestemmelser. Det er dog karakteristisk, at andelen af aktører, der peger på disse klassiske barrierer for viden på tværs er større (ca. 30-60 pct. afhængig af barrieretype), end andelen af aktører, der mener barriererne har konsekvenser for gennemførelsen af aktiviteter (ca. 10-30 pct. afhængig af barrieretype). Der er således mellem 70 - 90 pct. af virksomhederne, der finder, at barrierer har ingen eller kun begrænsede konsekvenser for deres aktiviteter på tværs af sundet.
- At en række barrierer for Medicon Valley er de samme som for andre brancher, men samtidig er der særlige mere branchespecifikke barrierer for viden på tværs i relation til virksomheder, universiteter og forskningsinstitutioner, sygehuse samt studerende.
- At der er behov for at se på barrierer men samtidig at komme videre i integrationen af viden på tværs ved at tage afsæt i og videreudvikle ”best practices” inden for de eksisterende regler. Der findes ”best practice” cases der viser succesfuld integration af viden på tværs mellem virksomheder, sygehuse og universiteter på begge sider af Øresund
- At der er etableret en række strukturer og organisationer, der har integration af Øresundsregionen på dagsorden, herunder fokus på et stærkt Medicon Valley, men at der er behov for overblik og fælles tværnational information og rådgivning af borgere og virksomheder, der bygger på klare, entydige, svar fra én indgang.

- At der allerede er et stærkt samspil om skabelse, udveksling og anvendelse af viden på tværs Medicon Valley hos virksomheder, universiteter og forskningsinstitutioner samt sygehuse. Der er især tale om netværk og samarbejder, der har til formål at få adgang til viden og know-how, kvalificeret arbejdskraft samt markedsadgang. Flertallet har planer om øget aktivitet i Medicon Valley og vurderer at der er betydeligt yderligere potentiale gennem fortsat integration ved reduktion af barrierer
- At en stærk kompetenceklynge omkring Medicon Valley kan styrkes gennem de nødvendige politiske tiltag ”oppe fra og ned” og aktiviteter mellem aktørerne med henblik på at skabe integration og viden på tværs ”fra bunden og op”. Samtidig skal Medicon Valley være en åben region, der sikrer sig tilstrækkelig kritisk masse i samarbejdsrelationer med andre stærke regioner inden for medico/sundhed i Sverige og Danmark samt andre europæiske bioregioner.

De væsentligste identificerede barrierer er sammenfattet i følgende tabel¹ for hver aktør. Rangordningen af de barrierer virksomheder oplever og konsekvenserne heraf fremgår af tabel 1.4:

¹ Tabellerne er blevet til på baggrund af spørgeskemaundersøgelse hos aktørerne, hvori aktøren vurderer de oplyste elementer på en skala fra: 1) I høj grad en barriere, 2) I nogen grad en barriere, 3) I mindre grad en barriere og 4) ingen barriere for integrationen i Medicon Valley på tværs af Øresund. Tabellernes rangorden er fremkommet efter en sammenlægning af procentsatserne for, hvor stor en andel af aktørerne, der har svaret enten ”I høj grad en barriere” eller ”I nogen grad en barriere”. Der er tale om en skala med aftagende intensitet. Tilsvarende metode er anvendt for rangordenen af barrierer med størst konsekvenser.

Table 5. Barrierer for virksomheder (arbejdsgivere)

Rangorden: Oplevede barrierer	Rangorden: Barrierer med størst Konsekvenser
Skatteforhold	Skatteforhold
Transportomkostninger	Afgiftsforhold
Afgiftsforhold	Sociale sikringsordninger
Sociale sikringsordninger	Forskellige politisk-administrative beslutningstagere
Transporttid	Ansættelsesforhold
Forskellige politisk-administrative beslutningstagere	Transportomkostninger
Ansættelsesforhold	Transporttid
Viden om samarbejdspartnerne på den anden side af sundet	Viden og kapacitet hos lokale myndigheder
Boligforhold	Viden om samarbejdspartnerne på den anden side af sundet
Viden og kapacitet hos lokale myndigheder	Boligforhold
Kultur og normer	Virksomhedskultur
Sprog	Ledelsesstil
Virksomhedskultur	Forskellige i tekniske og miljømæssige forhold
Forskellige i tekniske og miljømæssige forhold	Sprog
Ledelsesstil	Kultur og normer

For arbejdstageres mobilitet enten som pendler eller som tilflytter mellem den svenske og danske del af Medicon Valley findes der ligeledes barrierer som oftest vedrører de samme lovgivninger og administrative forhold som for virksomhederne, jf. tabel 1.5. Transportomkostninger og boligforhold er endvidere hyppige barrierer. Endelig mangler udviklingen af en særlig naturlig mobilitetskultur på tværs af Øresund blandt arbejdstagerne.

Tabel 6. Barrierer for arbejdstagere

Rangorden: Oplevede barrierer
Forskelle i skatteforhold, uklar retsstilling og usikkerhed om konsekvenser af skatteregler
Ansættelses- og opsigelsesvilkår samt overenskomstforhold
Social sikringsordninger, pensioner og efterløn
Transportomkostninger
Bolig og pasningsforhold
Manglende mobilitetskultur
Forskelle i identitet og kultur samt sprog
Transporttid
Forskelle i beskatning af frynsegoder og befordringsgodtgørelse
Forskelle i orlovsordninger
Regler for A-kassemedlemskab

Anm: Rangorden er lavet ud fra konsulentfirmaets vurdering af kvalitative interview. Der skal således ikke lægges for meget i placeringer tæt på hinanden og tabellen er hovedsageligt en listing af de barrierer der er nævnt i interview, rapporter og redegørelser.

Barriererne som de opleves af universiteter og forskningsinstitutioner og konsekvenserne heraf fremgår af tabel 1.6:

Tabel 7. Barrierer for universiteter og forskningsinstitutioner

Rangorden: Oplevede barrierer	Rangorden: Barrierer med største konsekvenser
Transportomkostninger	Skatteforhold
National forskningsfinansiering	National forskningsfinansiering
Skatteforhold	Manglende kendskab til kompetencer på den anden side af Øresund
Transporttid	Vilje til tværgående forskning
Manglende kendskab til kompetencer på den anden side af Øresund	Transporttid
Vilje til tværgående forskning	Sociale sikringsordninger
Forskelle i kultur og normer	Transportomkostninger
Forskelle i karriereforløb	Afgiftsforhold
Fsk. politisk-administrative beslutningstagere	Ansættelsesforhold
Afgiftsforhold	Fsk. politisk-administrative beslutningstagere
Sociale sikringsordninger	Forskelle i karriereforløb
Ansættelsesforhold	Boligforhold
Boligforhold	Sprog
Sprog	Forskelle i kultur og normer
Mangel på specialisering/konkurrence i Medicon Valley	Mangel på specialisering/konkurrence i Medicon Valley

Hos sygehusene er der særlig problematikker omkring mobilitet for læger og patienter samt autorisationer jf.8.

Tabel 8. Barrierer for sygehuse

Rangorden: Oplevede barrierer	Rangorden: Barrierer med største konsekvenser
Transportomkostninger	Begrænset mobilitet for læger og patienter
Skatteforhold	Godkendelsesordninger/ autorisationer
Afgiftsforhold	Transportomkostninger
Fsk. politisk-administrative beslutningstagere	Transporttid
Begrænset mobilitet for læger/patienter	Skatteforhold
Viden og kapacitet hos lokale myndigheder	Viden og kapacitet hos lokale myndigheder
Kultur og normer	Boligforhold
Godkendelsesordninger/autorisationer	Sociale sikringsordninger
Boligforhold	Ansættelsesforhold
Ansættelsesforhold	Fsk. politisk-administrative beslutningstagere
Sociale sikringsordninger	Afgiftsforhold
Regler for kliniske tests	Regler for kliniske tests
Regler for klinisk forskning	Kultur og normer
Transporttid	Regler for klinisk forskning
Sprog	Sprog

De danske studerende der indgår i rapporten ser særligt transporttid og transportomkostningerne, informationer om uddannelsesmuligheder samt boligforhold som barrierer for at tage en del af - eller hele uddannelsen - på den anden side af Øresund jf. tabel 9

Tabel 9. Barrierer for studerende

Rangorden: Oplevede barrierer
Transporttid
Transportomkostninger
Relevant information om mulighederne for uddannelse på tværs af Øresundsregionen
Boligforhold
SU-forhold
Mulighed for meritoverførsel
Sprog
Udbuddet af relevante fag
Afgiftsforhold
Sociale sikringsordninger
Kultur og normer
Muligheder for en forskeruddannelse
Skatteforhold
Forskellige politisk-administrative beslutningstagere i regionen

Der er herudover nogle generelle barrierer på tværs af aktører, jf. tabel 10.

Tabel 10. Generelle barrierer på tværs af aktører

Rangorden: Oplevede barrierer
Divergens mellem nationale og regionale prioriteter i den svenske og danske del af Medicon Valley
Videngrundlag om integrationen i Øresundsregionen
Vanskeligheder ved fælles målsætninger til gavn for begge sider af Øresund
Forskelle i kultur og identitet

Anm: Rangorden er lavet udefra konsulentfirmaets vurdering af kvalitative interview. Tabellen er hovedsageligt en listning af de barrierer der er fremhævet i interview, rapporter og redegørelse.

Potentialer for fremtidig integration af viden på tværs af Øresund ved reduktion af barriererne

Det er relativt store del af virksomheder og sygehuse samt knap halvdel af universiteterne der vurderer, at der findes relevante samarbejdspartnere i Medicon Valley i forhold til andre regioner, jf. tabel 11.

Tabel 11. Relevante samarbejdspartnere i Medicon Valley i forhold til andre geografiske områder.

I hvilken grad findes der relevante samarbejds-partnere for jer i Medicon Valley i forhold til andre geografiske områder?	Andel i procent			
	I høj grad	I nogen grad	I begrænset grad	I ringe grad
Virksomheder	23	48	18	13
Universiteter/forskningsinstitutioner	20	20	20	20
Sygehuse	78	11	11	0

N=120 biotek, medicoteknik og lægemiddelvirksomheder i Medicon Valley .

N=10 universiteter i Medicon Valley. Tolkes med forsigtighed som tendenser givet antal svar.

N=10 sygehuse i Medicon Valley. Tolkes med forsigtighed som tendenser givet antal svar.

Hovedparten af virksomheder og universiteter ser et stort potentiale for yderligere integration af viden i Medicon Valley såfremt barriererne mindskes, jf. tabel 12

Tabel 12 Potentiale for yderligere integration på tværs i Medicon Valley på Tværs af Øresund hvis eksisterende barrierer mindskes

Hvordan ser I potentialet for yderligere integration af viden i Medicon Valley på tværs af Øresund, hvis de eksisterende barrierer mindskes	Andel i procent		
	Stort/betydeligt potentiale	Et mindre potentiale	Intet potentiale
Virksomheder	72	30	6
Universiteter/forskningsinstitutioner	70	30	0
Sygehuse	25	62	13

N=120 biotek, medicoteknik og lægemiddelvirksomheder i Medicon Valley .

N=10 universiteter i Medicon Valley. Tolkes med forsigtighed som tendenser givet antal svar.

N=10 sygehuse i Medicon Valley. Tolkes med forsigtighed som tendenser givet antal svar.

Øresundsbeskatning

Medicon Valley Academy (MVA), som er oprettet i 1997, er en regional og bi-national netværksorganisation med det formål at fremme integrationen og udviklingen i Medicon Valley (Øresundsregionen). MVA's medlemmer består blandt andre af universiteter, sundhedsorganisationer samt medicinal- og biotech-virksomheder i regionen. MVA er en medlemsfinansieret non-profit organisation. Yderligere information om MVA kan findes på www.mva.org.

MVA's rapport viser bl.a. at en række barrierer, der blev identificeret for 4-5 år siden, stadig opleves som barrierer af og har konsekvenser i form af ændrede aktiviteter, økonomiske og administrative byrder for virksomheder og arbejdstagere. Det drejer sig især om skatteforhold, sociale forsikringer, pensionsforhold, transportudgifter, ansættelsesforhold samt de præcise retsstillinger for grænsegængerne.

Det er dog værd at bemærke sig, at rapporten også viser, at andelen af aktører, der peger på de klassiske barrierer for viden på tværs er større, end andelen af aktører, der mener barriererne har konsekvenser for gennemførelsen af aktiviteter.

Det er imidlertid skatteforhold, som arbejdsgiverne og arbejdstagerne, oftest oplever som barrierer. Endvidere er skatteforhold den barriere, som har de største konsekvenser ifølge såvel arbejdsgivere som universiteter og forskningsinstitutioner.

Der kan derfor ikke herske tvivl om, at der er behov for at fjerne en række barrierer på skatteområdet, herunder at forbedre informationen fra de offentlige myndigheder. Denne artikel vil dels give en redegørelse for de nuværende forhandlinger om en ny beskatningsaftale mellem Danmark og Sverige og dels redegøre for hvordan informationen i Danmark til grænsegængerne kan forbedres, således at det bliver enklere for borgerne og virksomhederne at opnå mere præcise svar på retsstillingen for grænsegængerne.

Indledningsvis skal det nævnes, at det ifølge regeringens program "Vækst med vilje":

”er regeringens mål, at Øresundsregionen udvikler sig til en vækst-region, der er kendetegnet ved et integreret arbejdsmarked, hvor borgere og virksomheder har let adgang til at udnytte de mange muligheder og forskelle, som regionen rummer. Den dansk/svenske skattebarriere skal være løst snarest.

Regeringen vil sætte ind på flere fronter. Det skal være nemmere for borgere og virksomheder at få præcise svar på, hvilke regler der gælder for pendlere med hensyn til skat, pensioner, sociale ydelser samt arbejdsmarkedsforhold. Og der skal gøres en generel indsats for, at forskelle i love og regler ikke skaber alvorlige barrierer for integrationen. Det betyder imidlertid ikke, at love og regler skal være ens i de to lande. Dertil er forskellene for store. Men regeringen vil løbende vurdere behovet for ændringer i lovgivningen, hvor den skaber alvorlige problemer og gøre en forstærket indsats for at sikre, at borgerne får præcise svar på konsekvenserne af at blive øresunds-pendler eller at flytte til "den anden side". Derfor vil regeringen gå i dialog med regionen om at få styrket informationsindsatsen. For det er først og fremmest områdets amter og kommuner, der møder borgerne, når de står med de konkrete spørgsmål og problemer.

Regeringen ønsker at få fornyet og moderniseret den dansk/svenske skatteaftale, der i dag sætter rammerne for beskatning af pendlerne i regionen. Målet er at gøre det lettere for borgere og virksomheder at pendle på tværs af sundet. Skatteaftalen skal sikre, at forskellene i de to landes skattesystemer ikke bliver en hindring for valg af bopæls- og arbejdsland.”

Forhandlingerne om en ny beskatningsaftale mellem Danmark og Sverige

Forhandlingerne mellem Danmark og Sverige har indtil videre været resultatløse, idet de to lande har været uenige om, hvor personer, som bor i det ene land og arbejder i det andet, skal beskattes. Sverige ønsker bopælsbeskatning, mens Danmark ønsker en ordning med neutral beskatning, således at skatten ikke er afgørende for valg af bopælsland eller arbejdsland.

Gældende regler

Beskatningen af arbejdsindkomst foretages dels via indkomstbeskatning og dels via sociale bidrag. Hvilket land, der har ret til at indkomstbeskatte Øresundsgrænssegængere, afgøres ud fra dobbeltbeskatningsoverenskomsten, hvorimod retten til at opkræve sociale bidrag afgøres ud fra Forordning 1408/71 (Rådets forordning af 14. juni 1971 om anvendelse af de so-

cialle sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændigt erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet).

Sociale bidrag betales i det land, hvor lønmodtageren er socialt sikret. Grundprincippet er her, at arbejdstagere henhører under lovgivningen i arbejdslandet, og at sociale bidrag derfor betales dér.

På samme måde er udgangspunktet i dobbeltbeskatningsoverenskomsten, at lønnen beskattes i arbejdslandet. Den gældende dobbeltbeskatningsoverenskomst i forholdet mellem Sverige og Danmark er den nordiske overenskomst til undgåelse af dobbeltbeskatning af indkomst- og formueskatter. Aftalen er indgået mellem Færøerne, Finland, Island, Norge, Sverige og Danmark og er på linje med OECD's modeloverenskomst til undgåelse af dobbeltbeskatning og med Danmarks øvrige dobbeltbeskatningsoverenskomster.

Arbejdsindkomst hos lønmodtagere, herunder grænsegængere, beskattes som udgangspunkt i arbejdsstaten (kildestaten). Bopælsstaten kan dog også beskatte, men lempes for skatten af den indkomst, som arbejdslandet har beskatningsretten til. I de tilfælde, hvor lønmodtageren er socialt sikret i Sverige og betaler sociale bidrag i Sverige, sker lempelsen i Danmark ved, at den udenlandske indtægt medregnes til den skattepligtige indkomst i Danmark, og at der gives et nedslag i de beregnede skatter med den del af skatten, der forholdsmæssigt falder på den udenlandske indtægt (eksempel lempelse). Hvis lønmodtageren ikke er socialt sikret i Sverige og dermed ikke betaler sociale bidrag i Sverige, svarer lempelsen til den faktisk betalte udenlandske skat, dog højst den del af den danske skat, der falder på udenlandsk indkomst (lempelse efter creditmetoden). I Sverige sker lempelsen efter eksemptionmetoden.

Bopælsstaten har dog beskatningsretten, hvis 1) lønmodtageren opholder sig i arbejdsstaten højst 183 dage i en 12-måneders periode, 2) lønnen ikke betales af eller for en arbejdsgiver hjemmehørende i arbejdsstaten, 3) lønnen ikke belaster et fast driftssted i arbejdsstaten og 4) der ikke er tale om udleje af arbejdskraft.

Som led i den nye aftale er den grænsegængerregel, der gjaldt for personer boende i Sverige og arbejdede i Danmark eller omvendt, ophævet pr. 1. januar 1997.

Ifølge de tidligere regler, der var gældende frem til 1. januar 1997, blev lønmodtagere under visse betingelser alene beskattet i *bopælsstaten*. Reglen var en undtagelse til den almindelige regel i dobbeltbeskatningsover-

enskomsten, hvorefter lønindkomst som hovedregel beskattes i arbejdsstaten.

Efter tidligere gældende danske regler om opgørelse af den skattepligtige indkomst til arbejdsstaten havde en begrænset skattepligtig kun fradrag for de udgifter, der var forbundet med at optjene lønnen, for lønmodtagere typisk befordringsfradrag og fagforeningskontingent. De danske regler er siden udbygget, således at grænsegængere kan foretage fradrag for udgifter vedrørende personlige og familiemæssige forhold på lige fod med fuldt skattepligtige personer (grænsegængerreglerne i kildeskattelovens afsnit I A).

Ved helårsindsats i den anden stat kunne der altså ikke tidligere fradrages f.eks. renteudgifter og pensionsindbetalinger. Ved at indsætte en særlig grænsegængerbestemmelse om beskatning af lønnen i bopælsstaten i dobbeltbeskatningsaftalen med Sverige blev det sikret, at den skattepligtige kunne udnytte alle sine ligningsmæssige fradrag.

Grænsegængerreglerne udgjorde imidlertid en væsentlig trussel mod skattegrundlaget i den danske del af Øresundsregionen - særlig med åbningen af Øresundsbroen. En opretholdelse af regler om beskatning i bopælsstaten indebar i realiteten en skattemæssig skævvridning af arbejdsmarkedet på grund af forskellen i skatte- og socialbidragsstruktur i Sverige og Danmark. Med Danmarks relativt høje indkomstskatter og relativt lave arbejdsmarkedsbidrag og med Sveriges relativt lave indkomstskatter og relativt høje socialbidrag ville svensk bosat arbejdskraft blive favoriseret i Danmark (lav svensk skat + lavt dansk arbejdsmarkedsbidrag), mens dansk bosat arbejdskraft ville blive diskrimineret i Sverige (høj dansk skat og højt svensk socialbidrag). Den særlige grænsegængerregel blev derfor afskaffet.

Arbejdslandsbeskatning sikrer - i modsætning til bopælsbeskatning - skattemæssig neutralitet på det danske arbejdsmarked, idet der er sammenhæng mellem betalingen af social bidrag og skat.

De nuværende forhandlinger

De svenske kommuner får med arbejdslandsbeskatning ikke skatteindtægter fra svensk bosiddende, der arbejder i Danmark, selv om disse personer påfører kommunerne udgifter til eksempelvis skoler og børnehaver. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at rundt regnet 9/10 af alle grænsegængerne i Øresundsregionen bor i Sverige og arbejder i Danmark. Det nuværende system medfører endvidere, at grænsegængerne skal have kontakt til begge landes skattemyndigheder, hvilket er besværligt for både borgerne og myndighederne.

Der er således behov for en aftale, som kan løse disse og visse andre problemer. De hensyn, som skal tages, kan deles op i to hensyn, som kan behandles uafhængigt af hinanden:

- Aftalen skal tage hensyn til borgerne og virksomhederne, dvs. ensartet skattemæssig behandling af pendlerne, enkelhed for borgerne og virksomhederne samt bedre information.
- Aftalen skal tage hensyn til de to lande, dvs. provenufordeling og neutralitet på arbejdsmarkedet.

Ensartet skattemæssig behandling af pendlerne kan efter dansk opfattelse kun sikres, hvis der fortsat er sammenhæng mellem løn, skat og socialsikringsbidrag. Dette vil samtidigt sikre, at der ikke sker et skattebetinget valg af arbejdsplads og bopæl.

Der er som nævnt stor forskel på skattesystemerne i de to lande, hvilket skyldes, at de svenske arbejdsgivere betaler et arbejdsgiverbidrag på ca. 33 pct. af den aftalte løn.¹ En stor del af arbejdsgiverens bruttolønomkostning i Sverige består således af arbejdsgiverbidrag. Til sammenligning betaler en svensk bosiddende grænsegænger det danske arbejdsmarkedsbidrag samt bidrag til den særlige pensionsopsparing.²

Forskellen i skattesystemerne bevirker, at bopælsbeskatning - som man havde indtil 1997 - vil forvride skattesystemet. Dansk bosatte med arbejde i Sverige vil, som følge af de relativt høje svenske arbejdsgiverafgifter, modtage en relativt lav svensk løn, som de skal betale en relativt høj dansk skat af. Samtidigt vil bopælslandsbeskatning medføre, at svensk bosiddende med arbejde i Danmark bliver begunstiget med en lavere beskatning end sine kollegaer i Danmark og sine naboer i Sverige.

Den danske regering har derfor erklæret, at bopælsbeskatning efter den gamle model er uacceptabel for Danmark, idet den vil skabe forvriddinger og give incitament til at bosætte sig i Sverige, når man arbejder i Danmark.

I figur 1 er gennemsnitsbeskatningen grafisk illustreret for:

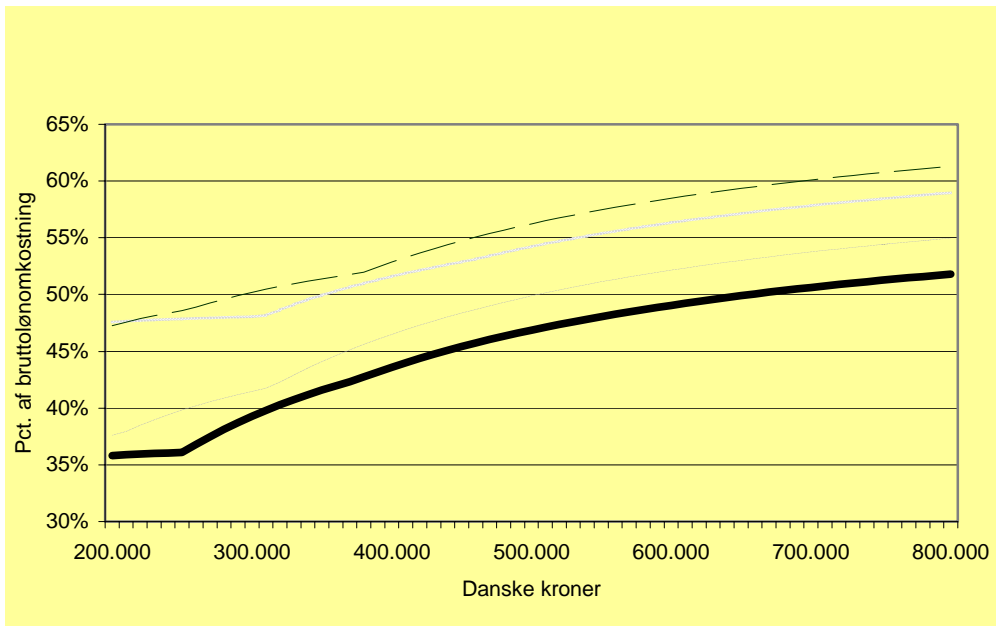
- Prikkede: Den almindelige svenske beskatning, inkl. sociale afgifter.
- Stiplede: Den almindelige danske beskatning, inkl. sociale afgifter.

¹ Arbejdsgiverbidraget udgør således ca. 25 pct. af arbejdsgiverens bruttolønomkostninger.

² De danske bidrag udgør således 9 pct. af arbejdsgiverens bruttolønomkostninger.

- Tyk: Bopælsbeskatning af svensk bosat pendler, hvor der betales danske sociale bidrag
- Tynd: Bopælsbeskatning af dansk bosat pendler, hvor der betales svenske sociale bidrag.

Figur 1 Gennemsnitsskat for bruttolønomkostning i Sverige og Danmark, samt for pendlere



Den danske regering har givet udtryk for, at den er villig til at diskutere en model med *neutral* bopælsbeskatning. Det, der er helt centralt for regeringen, er, at den beskatningsordning, som man finder frem til, skaber ens vilkår for pendleren i forhold til naboen eller kollegaen, som bor og arbejder i samme land. Dette skal gælde, uanset hvilken vej der pendles.

Der er drøftet en række forskellige modeller for beskatningsretten til lønindkomst. Der er på nuværende tidspunkt ikke enighed om, hvordan beskatningsordningen skal udformes. Modellen, som beskrives i det følgende, er således kun et dansk forslag til, hvordan modellen kan udformes.

Danmark har foreslået svenskerne, at en integrationsvenlig løsning i forhold til pendlerne kunne være, at pendlerne for en fastsat periode (f. eks 3 år ad gangen) har adgang til at vælge, om de vil være undergivet enten svensk indkomstskat og svensk socialbidrag på den ene side eller på den anden side dansk indkomstskat og dansk socialbidrag. Valget bliver afgørende for, hvor den pågældende er socialt sikret.

Rent teknisk vil en svensk bosat grænsegænger, som vælger det svenske system, opleve, at en fjerdedel af den danske løn overføres til det svenske sociale sikringssystem, mens den resterende del af lønnen beskattes efter de almindelige svenske indkomstskatteregler. I den modsatte situation, dvs. en dansk bosat, som vælger det danske system, vil den svenske arbejdsgiverafgift blive anset for at være foreløbig dansk skat.

I de situationer, hvor der vælges bopælsbeskatning, vil arbejdsgiveren skulle pålægges at foretage en bruttoskatteindeholdelse af indkomstskat og sociale bidrag, som svarer til en gennemsnitlig beskatning, inkl. sociale bidrag, i bopælslandet. Der vil senere skulle foretages regulering for den enkelte grænsegænger via årsopgørelsen i bopælslandet.

Uanset efter hvilket lands regler skat og bidrag er opkrævet, skal der ske en særskilt fordeling af provenuet mellem landene. Valget af beskatningsland indebærer således ikke, at hele provenuet tilfalder dette land.

Modellen vil nedbryde informationsbarrieren ved, at man kan vælge det system, man kender og ikke behøver at henvende sig til myndigheder i det andet land. Modellen er endvidere neutral i den forstand,

- at den enkelte person fuldt ud ligestilles med enten arbejdskolleger eller naboer samt
- at arbejdsgiverens samlede lønomkostninger ved at ansætte en person er uafhængig af, hvor personen er bosat.

Modellen tager således hensyn til såvel borgerne og virksomhederne som landene.

Det skal bemærkes, at den beskrevne model forudsætter en afvigelse fra Forordning 1408/71, idet der kan vælges social sikring i bopælslandet. Det er derfor nødvendigt at opnå EU-kommissionens godkendelse af modellen. Modellen fratager ikke borgerne rettigheder, men giver dem et valg, de ikke har i dag. Derfor burde godkendelse efter Skatteministeriet opfattelse kunne opnås.

Information til grænsegængerne

Informationsbarrieren på skatteområdet er en af de barrierer, der peges på i Medicon Valley Academy's rapport. Der peges på, at der er behov for bedre information af borgere og virksomheder, således at der kan gives klare og entydige svar på tolkningen af reglerne.

Det kan overvejes, hvad det er, der gør informationsniveauet til en barriere. Der kan peges på flere faktorer:

- Skattelovgivningens kompleksitet, herunder samspillet med den sociale sikringslovgivning,
- samspillet mellem to landes skattelovgivninger samt
- antallet af myndigheder, som kan afgive svar på ligningsmæssige spørgsmål.

Hvis den oven for beskrevne model for grænsegængerbeskatning gennemføres, vil den ene af disse faktorer blive mindsket, idet beskatningen af arbejdsindkomsten efter grænsegængerens eget valg enten vil ske efter danske regler eller efter svenske regler. Problemerne med samspillet mellem de to landes regelsæt mindskes således.

Regeringen vil – som beskrevet i indledningen - gøre en forstærket indsats for at sikre borgerne og virksomhederne en forbedret information. På skatteområdet er det kommunerne, som får de konkrete spørgsmål og problemer, idet ligningen af grænsegængerne sker i kommunerne. Styrkelsen af informationsniveauet skal derfor ske i samarbejde med kommunerne i den danske del af regionen.

I det nuværende system vil den svensk bosiddende grænsegænger normalt blive beskattet i enten sin tidligere bopælskommune eller i arbejdsgiverens hjemkommune. Antallet af ligningskommuner i Danmark kan medføre, at svarene bliver varierende afhængigt af hvilken kommune, der spørges. Dette virker ikke tilfredsstillende.

Det kan overvejes at skære ned på antallet af kommuner, som ligner grænsegængere. Det kunne således overvejes at samle ligningen på dansk side af grænsegængere i et eller to centrale ligningscentre. Dette vil medføre, at de pågældende centre vil blive specialister i grænsegængerbeskatning, hvorfor det må formodes, at der vil kunne gives mere sikre og ensartede svar på diverse spørgsmål.

Herudover overvejes det i øjeblikket, om det er muligt at indføre en ordning med en kommunal bindende forhåndsbesked vedrørende visse typer af dispositioner. De overordnede hensyn for en sådan ordning er at give skatteyderen øget forudsigelighed om de skattemæssige virkninger af vedkommendes dispositioner. Det er i dag kun muligt at få en bindende forhåndsbesked hos Ligningsrådet om de skattemæssige virkninger af en påtænkt disposition. Den nuværende ordning retter sig imidlertid mod mere komplicerede skattemæssige vurderinger og sagsbehandlingen tager derfor generelt mellem 3 – 6 måneder.

En ordning med kommunale forhåndsbeskeder vil foruden at øge forudsigeligheden for borgerne gøre det muligt at kombinere en lignings- og kontrol-

mæssig vurdering af spørgsmålet. Den alternative ordning til bindende forhåndsbesked kan bl.a. give en lettere adgang til at få virkningerne af nogle af de dispositioner, som grænsegængere foretager, afklaret. Det vil endvidere kunne blive billigere og hurtigere for borgere at få en afklaring. Det forventes, at der vil blive fremsat lovforslag i efteråret 2002. Ordningen vil skulle have virkning fra og med 1. juli 2003.

Det er imidlertid også vigtigt, at information kan findes på internettet, således at borgeren eller virksomheden selv kan undersøge de skattemæssige konsekvenser af forskellige dispositioner. Told•Skat har til dette formål oprettet en Øresundsguide på internetadressen www.toldskat.dk. Guiden giver information om skatter og afgifter i regionen. Herudover har Erhvervs- og Boligstyrelsen på deres hjemmeside - www.virksomhedsguide.dk - oprettet en Øresundsguide til de virksomheder, som ønsker at ansætte medarbejdere eller etablere sig på tværs af Øresund. Begge guider findes på både dansk og svensk. Endelig findes der på www.oresunddirekt.dk en hjemmeside med nyheder og generel information fra Øresundsregionen.

Andre skattemæssige tiltag i Øresundsregionen

Regeringen vil fremsætte lovforslag om indførelse af et beføringsfradrag ved kørsel mellem bopæl og arbejdsplads for broafgiften på Øresundsforbindelsen. Dette sker for at fremme mobiliteten i Øresundsregionen. Lovforslaget vil samtidigt gøre det nuværende fradrag for broafgiften på Storebæltsforbindelsen permanent. For så vidt angår størrelsen af fradragene vil disse – som i 1998 ved fastsættelsen af det midlertidige fradrag på Storebæltsforbindelsen – blive fastsat med udgangspunkt i priserne for passage af henholdsvis Storebælts- og Øresundsforbindelsen.

EU-formandskabet

1. Indledning

Denne artikel giver en oversigt over de vigtigste opgaver på skatteområdet i EU under det danske formandskab i andet halvår af 2002.

Særligt to sager tiltrækker sig bevågenhed. For det første *skattepakken*, hvori blandt andet indgår udveksling af oplysninger om privates renter af opsparing placeret i udlandet. For det andet *energibeskatningen*, der skal sikre fælles struktur og minimumssatser for alle energiprodukter. I begge tilfælde er der truffet politisk beslutning om, at der skal være enighed om de nye, fælles regler inden udgangen af 2002. Dermed er prioriteringen af arbejdsopgaverne under det danske formandskab på skatteområdet i høj grad givet på forhånd.

Men også en række andre opgaver skal løftes i det halve år, det danske formandskab varer. Som formand har Danmark en forpligtelse til at holde arbejdet i gang og sikre fremskridt i udviklingen af fællesskabet ved at behandle de forslag, der er på bordet.

Danmark vil således skulle arbejde med en bred vifte af forslag på områderne moms, punktafgifter, told og skat, som spænder fra forslag, der har til hensigt at lette virksomheder og myndigheders administration af skatte- og afgiftsbetalingen, til forslag, der eventuelt vil kunne ændre eksisterende beskatning i visse af medlemsstaterne.

Ikke alle disse forslag vil dog blive genstand for en lige intensiv behandling under formandskabet. Det er således formandskabets ret at prioritere mellem de forskellige forslag. Disse øvrige forslag er ikke nærmere beskrevet i denne artikel, men er i stedet beskrevet i et arbejdsnotat, som er offentliggjort på skatteministeriets hjemmeside (www.skat.dk).

De enkelte medlemsstater i EU har inden for rammerne af Traktaten selv ansvaret for skattepolitikken. Medlemsstaterne kan ifølge Traktaten med enstemmighed vælge at harmonisere skatte- og afgiftssystemerne i det omfang det er nødvendigt af hensyn til det indre marked. Traktatens arti-

kel 93 finder anvendelse på de indirekte skatter og artikel 94 på de direkte skatter.

Ganske som det er tilfældet i den nationale skattelovgivning, spiller andre hensyn dog også en rolle ved overvejelserne om harmonisering af skattesystemerne. Der kan for blot at nævne nogle eksempler være tale om hensyn til beskæftigelse, erhverv eller klimapolitik.

Redaktionen af denne artikel er afsluttet umiddelbart efter ECOFIN den 4. juni 2002. Beskrivelserne bygger primært på det materiale, der har været forelagt Folketinget i forbindelse med indhentelsen af forhandlingsmandater.

2. Skattepakken

ECOFIN har den 1. december 1997 vedtaget en række konklusioner om gennemførelsen af følgende tiltag for de direkte skatter, der udgør en ”skattepakke”, som skal vedtages samlet:

- et direktivforslag om rente/royalty-betalinger (KOM (1998) 67).
- et direktivforslag om beskatning af renteindtægter (KOM (2001) 400).
- en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning.

Formålet med pakken er at undgå skadelig skattekonkurrence, hvor medlemsstaterne konkurrerer om at tiltrække virksomheder gennem særligt gunstige skatteordninger eller privat opsparing gennem manglende udveksling af oplysninger til bopælslandet, f.eks. som følge af bankhemmelighed. Der er således tale om en koordineret aktion for at undgå tab af skatteprovenu på skatteobjekter, der er lette at flytte og derfor udsat for ”skadelig skattekonkurrence”. Tabet kan kun kompenseres ved at forhøje skatterne på mere faste skatteobjekter, f.eks. arbejdskraft.

Skattepakkens gennemførelse blev tidligere blokeret af uenighed om mange punkter især vedrørende adfærdskodeksen og rentebeskatningsdirektivet. Men på det ekstraordinære ECOFIN i juni 2000 i Feira og ECOFIN i november 2000 blev der åbnet for en mulig løsning af problemerne.

Det er aftalt, at direktiverne skal vedtages senest ved udgangen af 2002. Vedtagelsen af skattepakken afhænger af stillingtagen fra tredjelande – især Schweiz.

2.1. Rentebeskatning

Direktivet skal sikre beskatning af indkomst fra opsparing, som en person i et EU-land modtager fra et andet EU-land. Direktivet skal imødegå, at en

person fra et land kan undgå beskatning af afkastet af sin opsparing ved at placere den i et andet land og undlade at oplyse afkastet til sine skattemyndigheder.

Det første direktivforslag fra maj 1998 indebar en sameksistensmodel, hvor et EU-land kunne vælge at sikre beskatningen af renter fra dette land til en person i et andet EU-land enten ved at opkræve en kildeskat af betalingen eller ved at indsamle og videregive information om betalingen til myndighederne i rentemodtagers bopælsland.

ECOFIN besluttede i juni 2000 (Feira-konklusionerne), at det langsigtede mål er at sikre rentebeskatning gennem en informationsordning. Hvert EU-land skal indsamle oplysninger om renter, som betales fra dette land til en person i et andet EU-land, og videregive oplysningerne til rentemodtagers bopælsland (informationsordningen), så det kan beskatte beløbet. I en overgangsperiode på syv år efter direktivets ikrafttræden kan Belgien, Luxembourg og Østrig dog opfylde direktivet ved at opkræve en kildeskat af renterne (kildeskatteordningen) og overføre en del af skatten til rentemodtagers bopælsstat.

For at bevare EU's finansielle markeders konkurrenceevne besluttede ECOFIN, at EU skal forhandle med vigtige tredjelande – især USA og Schweiz – om, at de skal anvende ”tilsvarende” regler som direktivets, og EU-lande med relevante tilknyttede områder (Kanaløerne, Isle of Man og caraibiske områder) forpligtede sig til at fremme ”samme” regler i disse områder.

ECOFIN besluttede, at direktivet skal vedtages, når der er opnået tilstrækkelige forsikringer om anvendelsen i vigtige tredjelande og relevante tilknyttede områder, dog senest 31. december 2002.

ECOFIN vedtog i november 2000 yderligere konklusioner om den fremtidige ordning. Der er konklusioner om:

- direktivets område: Hvilke indtægter er omfattet; f.eks. indtægter forbundet med salg af obligationer og investeringsforeningsbeviser,
- en grandfather klausul (i overgangsperioden omfatter direktivet ikke renter af obligationer, udstedt inden 1. marts 2001),
- udveksling af oplysninger (for forskellige typer betalinger),
- kildeskat (15 pct. de første tre år og 20 pct. resten af overgangsperioden),
- provenudeling (75 pct. af provenuet af kildeskatten skal overføres til rentemodtagers bopælsland),
- betalings-agent mekanismen (den der betaler renter til en rentemodtager) og

- rentemodtagers identitet og bopæl (afhængigt af hvornår betalingsagenten har optaget kontraktlig forbindelse med rentemodtager).

Kommissionen fremsatte et nyt forslag af 18. juli 2001 til direktiv i overensstemmelse med de vedtagne konklusioner.

Efter ECOFIN's mandat fra oktober 2001 skal Kommissionen i tæt for-
ening med formandskabet indlede forhandlinger med vigtige tredjelande. I
2. halvår af 2002 skal ECOFIN tage stilling til, om der er opnået tilstræk-
kelige forsikringer om anvendelsen i de vigtige tredjelande og relevante
tilknyttede områder. For USA, Schweiz, Andorra, San Marino, Liechten-
stein og Monaco gælder, at disse lande skal anvende "tilsvarende" foran-
staltninger som i direktivet, mens de oversøiske territorier tilknyttet UK og
Nederlandene skal anvende "samme" foranstaltninger.

Når der er opnået enighed om dette og om de andre elementer i skattepak-
ken, kan direktivet vedtages, og aftalerne med de vigtige tredjelande kan
indgås.

2.2. Fælles skatteordning for rente/royalties

Direktivet skal begrænse skattemæssige hindringer for samarbejde mellem
virksomheder på tværs af landegrænserne. Forslaget medfører, at det land,
hvorfra en erhvervsmæssig rente eller royalty stammer, ikke må beskatte
beløbet. Forslaget omfatter i første omgang alene betalinger mellem for-
bundne selskaber.

Især de sydeuropæiske lande opkræver kildeskat af rente- og royalty beta-
linger fra selskaber i disse lande til modtagere i andre lande. Modtagerne
kan så få kildeskatten tilbagebetalt helt eller delvis, så beskatningen svarer
til de to landes dobbeltbeskatningsoverenskomst, men det er administrativt
besværligt (landene har forskellig praksis), medfører en likviditetsbelast-
ning og i nogle tilfælde dobbeltbeskatning.

ECOFIN har aftalt, at Grækenland, Portugal og Spanien skal have en
overgangsordning på op til otte år, hvor de alligevel kan opkræve kilde-
skat. Spaniens overgangsordning omfatter dog kun royalties. Tre år efter
vedtagelsen skal Kommissionen redegøre for erfaringerne ved dets anven-
delse og evt. foreslå en udvidelse til andre foretagender.

Forslaget kan først vedtages sammen med de andre elementer i skattepak-
ken.

Forslaget blev fremsat i foråret 1998 og ECOFIN vedtog i november 2000 konklusioner om de sidste udestående punkter. Der er således enighed om denne del af skattepakken.

2.3. Adfærdskodeks for erhvervsbeskatning

Adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning er en politisk aftale fra 1. december 1997 mellem EU-landene om at undgå skadelig skattekonkurrence på selskabsskatteområdet. Et EU-land må ikke have særlige gunstige skatteordninger, som skal tiltrække investeringer fra udlandet og som er isoleret fra landets indenlandske økonomi. EU-landene skal afvikle deres gældende ordninger (rollback), og de må ikke indføre nye skadelige ordninger (standstill).

Kodeksen har kriterier for, hvornår en ordning anses som skadelig. Det er tilfældet, når ordningen medfører et betydeligt lavere effektivt beskatningsniveau, herunder nulbeskatning, i forhold til de ordninger, der normalt gælder i det pågældende medlemsland. Et sådant beskatningsniveau kan følge af den nominelle skattesats, skattegrundlaget eller enhver anden relevant faktor.

I vurderingen af sådanne ordningers skadelige karakter tages der blandt andet hensyn til:

- Om fordelene kun indrømmes ikke-bosiddende, eller om de kun indrømmes med hensyn til transaktioner, der foretages med ikke-bosiddende, eller
- Om fordelene er fuldstændig adskilt fra et medlemslands egen økonomi, således at de ikke påvirker det nationale skattegrundlag, eller
- Om fordelene kan indrømmes, uden nogen realøkonomisk aktivitet eller egentlig økonomisk tilstedeværelse i det pågældende medlemsland, der tilbyder disse skattefordele, eller
- Om grundlaget for overskudsbestemmelsen med hensyn til aktiviteter inden for en multinational gruppe af selskaber afviger fra internationalt godkendte principper, specielt de principper, der er aftalt inden for rammerne af OECD, eller
- Om skatteforanstaltningerne mangler gennemsigtighed, herunder den situation, hvor lovregler lempes på administrativt niveau på en uigennemsigtig måde.

Det typiske er, at det er særordninger, som medfører lavere beskatning i forhold til det pågældende lands normale skattniveau, og som er isoleret fra landets indenlandske økonomi (så de ikke skader landet selv).

En adfærdskodeksgruppe skal overvåge, at EU-landene afvikler deres nuværende skadelige ordninger og ikke indfører nye. Gruppen har undersøgt 271 nuværende skatteordninger, der kunne være omfattet af kodeksen. Gruppens flertal mener, at 40 ordninger i medlemsstaterne samt 26 ordninger i medlemsstaternes tilknyttede områder er i strid med kodeksen og skal afvikles. Flere af de berørte medlemslande protesterede mod bedømmelsen af de forskellige ordninger. I november 1999 forelagde gruppen sin rapport for ECOFIN, som ikke tog stilling til den. Rapporten er siden blevet offentliggjort (http://www.uv.es/cde/TEX-TOS/primaloro_en.pdf).

Afviklingen af de skadelige ordninger skulle begynde senest 31. december 2001, hvorefter ingen ny virksomhed må blive omfattet af en sådan ordning, og skal som udgangspunkt være afsluttet 31. december 2005, hvor ordningerne skal være afviklet for alle virksomheder. ECOFIN kan dog tillade, at ordninger opretholdes efter 2005.

Adfærdskodeksgruppen er ved at udarbejde en fremskridtsrapport om standstill (EU-landene har ikke indført nye ordninger i strid med kodeksen – men to nye ordninger på de Hollandske Antiller anses for at være i strid med kodeksen) og om rollback af de 66 ordninger, som adfærdskodeksgruppen (flertal) anså for at være i strid med kodeksen. Der er ikke enighed i gruppen om denne rapport.

I 2. halvår af 2002 skal ECOFIN tage stilling til gennemførelsen af de opnåede resultater med afvikling af skadelige ordninger og til anmodninger om forlængelse af visse skadelige ordninger efter 31. december 2005.

Adfærdskodeksen har desuden nedsat en undergruppe, som skal drøfte udveksling af oplysninger vedrørende transfer pricing (TP).

3. Energibeskatningen

Kommissionen fremsatte i 1997 et forslag til Direktiv om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter (KOM(97) 30). Direktivet skal træde i stedet for de eksisterende mineraloliedirektiver og det forslag til direktiv om indførelse af en fælles CO₂/energiavgift, som Kommissionen fremlagde i 1992, men som der ikke kunne skabes enighed om.

De gældende mineraloliedirektiver omfatter kun afgifter på mineralolieprodukter. Direktivforslaget omfatter derimod i princippet afgifter på alle former for energiprodukter. Det vil udover mineralolie først og fremmest sige afgifter på kul, gas og elektricitet. Kommissionen foreslår endvidere, at de gældende obligatoriske afgiftsfritagelser for skibs- og flytrafik fjernes. Der vil stadig være afgiftsfrihed, men der bliver mulighed for natio-

nalt at vælge at beskatte indenrigsfart samt på bilateral basis også udenrigsfart.

Baggrunden for forslaget er et ønske om at skabe en fællesskabsramme for beskatning af energiprodukter, der gør det muligt at opfylde målsætningerne for beskæftigelses-, miljø-, transport- og energipolitikken uden samtidig at skade det indre marked.

Kommissionens direktivforslag er siden fremsættelsen stødt på principiel modstand fra visse medlemsstaters side og en række tekniske indvendinger fra de fleste medlemsstaters side. Disse forhindringer har betydet, at der ikke har kunne skabes enighed om direktivforslaget, herunder et vidtrækkende kompromisforslag som blev stillet af det tyske formandskab i første halvår 1999. Efter at Spanien i forbindelse med sit formandskab for EU har vist stor vilje til bevægelse, er der imidlertid nu kommet skred i forhandlingerne om direktivet.

På Det Europæiske Råd i Barcelona henstilledes til, at Rådet sideløbende når til enighed om åbning af energimarkederne og om vedtagelse af direktivet om energibeskatning senest i december 2002, idet der tages hensyn til vejgodstransportvirksomhedernes behov.

Det spanske formandskab har med støtte i konklusionerne fra Barcelona fået udarbejdet et forslag til et sæt retningslinier for det videre arbejde med direktivforslaget, som tager udgangspunkt i det tyske kompromisforslag og de diskussioner, der har været efterfølgende. Retningslinierne ventes at danne udgangspunktet for det danske formandskabs arbejde med direktivforslaget.

På energiområdet har de langvarige forhandlinger om energibeskatningsdirektivet uden større fremskridt imidlertid også fået Kommissionen til at begynde at arbejde med delområder indenfor det allerede gældende mineraloliedirektiv. Dette har resulteret i fremsættelsen af et direktivforslag, som giver medlemsstaterne en bedre adgang til frivilligt at lempe afgifterne på biobrændstoffer samt i den forventede snarlige fremsættelse af et forslag om harmonisering af afgifter på dieselolie til kommerciel anvendelse. De seneste fremskridt i forhandlingerne om energibeskatningsdirektivet medfører imidlertid nu, at de to nye forslag snarere på sigt vil skulle indarbejdes i det endelige energibeskatningsdirektiv frem for at vedtages som selvstændige direktiver.

I retningslinierne foreslås forhøjelser i de nuværende minimumssatser for mineralolie på 15-25 pct. Forhøjelserne vil være størst for motorbrændstof (i de vejledende satser for 2002 i Kommissionens oprindelige forslag lå

forhøjelserne for motorbrændstoffer på 60-74 pct.). Der foreslås endvidere en forhøjelse fra 5 til 10 euro pr. 1.000 l i en særlig kontrolafgift, som skal betales af de lande, som ved vedtagelsen af det eksisterende mineraloliedirektiv ikke beskattede fyringsgasolie, og som fortsat ønsker at anvende en nulsats.

For elektricitet foreslås det, at der skal fastsættes en minimumsafgift på 0,5 euro pr. MWh (0,3725 øre pr. kWh) for erhvervene og 1 euro pr. MWh (0,745 øre pr. kWh) for husholdningerne (den vejledende sats for 2002 i Kommissionens oprindelige forslag var 3 euro pr. MWh). Formandskabets forslag indeholder endvidere positive satser for både naturgas og kul. For naturgas foreslås det, at der skal fastsættes en minimumsafgift på 0,15 euro pr. GJ (4,425 øre pr. Nm³) for erhvervene og 0,30 euro (8,851 øre Nm³) for husholdninger (den vejledende sats for 2002 i Kommissionens oprindelige forslag var mindst 0,70 euro pr. GJ).

For kul foreslås en minimumsafgift på henholdsvis 0,15 euro pr. GJ (1,12 kr. GJ) for erhvervene og 0,30 euro pr. GJ (2,24 kr. GJ) for husholdningerne (den vejledende sats for 2002 i Kommissionens oprindelige forslag var 0,7 euro pr. GJ).

Med henblik på at fremme en aftale opererer formandskabets reviderede forslag også med forskellige overgangsperioder og undtagelser.

Der opereres med en overgangsperiode på fire år for de medlemsstater, som vil have særlige problemer med at implementere de nye minimumssatser. Grækenland gives dog en ti års overgangsperiode for indførelse af de nye minimumssatser for motorbrændstof og elektricitet, Portugal og Luxembourg gives overgangsperioder på 5-10 år, og Irland gives lov til at bevare dets nuværende fritagelse af elektricitet i en fireårig periode. Medlemsstaterne skal gradvist tilpasse deres satser til de nye minimumsniveauer i løbet af overgangsperioderne.

For naturgas opereres der med en overgangsperiode for de medlemsstater, hvor andelen af naturgas har udgjort mindre end 15 pct. af det samlede forbrug i 2000. Overgangsperioden er på 10 år eller indtil andelen af naturgas udgør 25 procent. I Kommissionens oprindelige forslag gjaldt overgangsordningen for naturgas kun andele under 10 pct. Som et kompromis er derfor foreslået en aftrapning af fritagelsen, der skal påbegyndes ved 20 pct.

For kul opereres der fortsat med nulsatser for en stor del af kulanvendelsen, herunder for produktion af elektricitet, for kemisk reduktion, elektro-

lytisk og metallurgiske processer og endelig for kalk, cement, glas og keramisk produktion.

Det spanske formandskabs forslag til retningslinjer indeholder endvidere bud på udformningen af direktivets struktur, herunder bl.a. reglerne for medlemsstaternes anvendelse af afgiftsdifferentieringer, behandlingen af energiintensive virksomheder og endelig indførelsen af obligatoriske undtagelser.

Med hensyn til anvendelsen af afgiftsdifferentieringer indeholder forslaget nogle særlige bestemmelser for anvendelsen af dieselolie til transportformål. Medlemsstater, som ligger under de nye minimumssatser for dieselolie, gives lov til at indføre en afgiftsdifferentiering på 4-5 pct. til fordel for deres nationale vejgodstransportindustri. Medlemsstater, som indfører en vejbenyttelsesafgift for lastvogne gives endvidere lov til at reducere afgiften for dieselolie med et tilsvarende beløb.

De særlige bestemmelser for anvendelsen af dieselolie skal ifølge forslaget fungere indtil der opnås enighed i Rådet om et kommende direktivforslag om harmonisering af dieselolie til erhvervsformål. Hvis der ikke skulle være opstået enighed om dette inden 31. december 2004 skal Rådet på basis af en rapport og forslag fra Kommissionen træffe beslutning om ændring af de pågældende bestemmelser.

Med hensyn til behandlingen af energiintensive virksomheder lægges der op til, at Rådet skal fortsætte arbejdet med at finde frem til en fælles definition af energiintensiv virksomhed.

Med hensyn til indførelsen af obligatoriske undtagelser, lægges der op til, at landene skal have lov til at beskatte energi anvendt som råvarer i et vist omfang. De obligatoriske undtagelser omfatter blandt andet energi anvendt som råstoffer, det vil sige til andet end opvarmning og motordrift. Energiforbruget anvendt til metallurgiske, mineralogiske og elektrolytiske processer samt til kemisk reduktion kan anses for at være råstofanvendelse.

4. Afsluttende betragtninger

Ovenstående giver en beskrivelse af indholdet af de to vigtigste sager på skatteområdet under det danske formandskab. Der er tale om komplicerede sager med talrige tekniske og politiske spørgsmål, der griber ind i de enkelte medlemsstaters gældende skatte- og afgiftssystemer. Samtidig er de gældende regler på disse to områder i dag meget forskellige i de enkelte medlemsstater. En harmonisering af skatte- og afgiftssystemerne på disse områder er således ikke nogen enkel sag.

Trods det spanske formandskabs store arbejde udestår derfor stadig en betydelig arbejdsindsats for det danske formandskab ligesom der vil blive stillet store krav til medlemsstaternes vilje til at indgå kompromiser og finde tekniske og politiske løsninger, hvis de politiske aftaler om resultater inden udgangen af 2002 skal opfyldes.

Skatteberegningsreglerne for personer - før og nu

1. Indledning

Skatteberegningsreglerne bliver ofte kritiseret for at være komplicerede og for at være vanskelige at gennemskue og anvende i praksis. Dette gælder både for den almindelige skatteyder og for skattepraktikere, der beskæftiger sig professionelt med skattesystemet. De hyppige ændringer i reglerne er også kilde til kritik.

Det er den almindelige opfattelse, at skatteyderne må sætte deres lid til, at beregningssystemerne udregner skattebetalingen korrekt. Set ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt er situationen ikke uden betænkeligheder og understreger behovet for løbende at overvåge reglerne.

På denne baggrund har bl.a. Skatteretsrådet sat skatteberegningsreglerne på sin dagsorden. Til brug for Rådets drøftelser er der udarbejdet en rapport med en belysning af udviklingen i skatteberegningsreglerne fra før kildeskattens indførelse og frem til i dag. Dette kapitel indeholder sammenfatningen af rapporten, som i sin helhed er tilgængelig på Skatteministeriets hjemmeside.

Om beregningsreglerne er enkle eller komplicerede er en vurdering, som den enkelte skatteyder må foretage. Rapportens belysning af reglerne viser dog, at der objektivt set i det seneste årti for de store skatteydergrupper er foretaget en række forenklinger af beregningsreglerne, således at de i dag fremstår mindre komplicerede end tidligere.

En del af kritikken imod skatteberegningsreglerne kan ofte henføres til vanskeligheder med at forstå og foretage en korrekt opgørelse af indkomster og fradrag og har ikke direkte noget at gøre med skatteberegningen. Selve opgørelsen af skatten kræver i dag for langt de fleste skatteydere kun relativt få beregninger. Halvdelen af de skattepligtige betaler enten ikke skat eller betaler kun bundskat og kommuneskat plus evt. ejendomsværdiskat, og hvis man også medregner dem, der betaler mellemskat og evt. topskat, men i øvrigt ikke er omfattet af særlige beregningsregler, kan

det konstateres, at fire ud af fem skatteydere alene kommer i berøring med de helt elementære skatteberegningsregler.

2. Rapportens indhold

Indkomstskattesystemet bygger grundlæggende på tre søjler:

- Materielle skatteregler (indkomstopgørelsen)
- Skatteberegningsregler
- Opkrævningsregler

I alle tre søjler skal hensynene til enkelhed, gennemskuelighed, effektivitet, retssikkerhed og retfærdighed tilgodeses. I praksis viser udviklingen, at det er en vanskelig opgave at udforme regelsættene, så disse mål tilgodeses optimalt. Det hænger bl.a. sammen med, at skattesystemet – ud over sin primære opgave at sikre det offentlige indtægter og fordele skattebyrden på den danske befolkning – også skal varetage en række andre hensyn, som lovgiverne har ønsket.

Formålet med rapportens belysning af skatteberegningsreglerne før og nu er at sætte fokus på baggrunden for tilblivelsen og udviklingen i skatteberegningsreglerne og forsøge at forklare de politiske afvejsninger og tekniske løsninger, der igennem tiden har ligget til grund for, at reglerne har udviklet sig, som det er tilfældet. Rapporten begrænser sig til at se på skatteberegningsreglerne for personer, dvs. først og fremmest personskattelovens, virksomhedsskattelovens og arbejdsmarkedsfondslovens beregningsregler. Endvidere inddrages beregningsregler for personskatter fra andre dele af skattesystemet med en kortfattet omtale.

I gennemgangen er der lagt vægt på at beskrive de forskellige formål og hensyn, som det har været lovgivers intention, at reglerne skulle varetage, herunder nødvendigheden af overgangsordninger ved større skatteændringer. Rapportens afsnit 2 indeholder i store træk nærværende sammenfatning af de seneste 40-50 års udvikling i skatteberegningsreglerne. Afsnittet giver et billede af, hvorledes kompliceringsgraden i reglerne har bølget op og ned. Somme tider præget af nye regelsæt, der har skullet klare her-og-nu-problemer, og som er ophævet igen, eller af midlertidige regelsæt, der er blevet hængende i en årrække. Overgangs- og indfasningsregler er kommet til i forbindelse med de store skatteomlægninger og er udløbet efter nogle år, og endelig er der regelsæt, der kan følges gennem stort set hele perioden fra før kildeskatten og frem til i dag.

Afgrænsningen mellem reglerne for opgørelsen af de skattepligtige indkomster og fradragsberettigede udgifter på den ene side og skatteberegningsreglerne på den anden side er ofte vanskelig at foretage, og den er ind

imellem noget flydende. Denne problemstilling og relevansen heraf belyses i rapportens afsnit 3, og der foretages en afgrænsning af emnet.

Ud over det fiskale og fordelingsmæssige formål, varetager skattesystemet, som nævnt, en række hensyn på andre politikområder som bl.a. erhvervs-, bolig- og socialpolitik mv. Varetagelsen af disse hensyn har i tidens løb medført komplikationer for skatteberegningen, som der gives en række eksempler på i rapportens afsnit 4.

Udviklingen i tidligere tiders skatteberegningsregler fra før kildeskattens indførelse i 1970 og frem til i dag belyses i rapportens afsnit 5 med omtale af nogle af de politiske overvejelser og beslutninger, der har ligget til grund for udformningen og ændringerne af mange af reglerne.

I rapportens afsnit 6 gennemgås mere indgående de gældende skatteberegningsregler, som de er udformet for 2002, nu hvor 1999-skattejusteringen (Pinsepakken) er fuldt indfaset.

Hvorvidt givne skatteberegningsregler er enkle eller komplicerede er en vurdering, som den enkelte skatteyder må foretage. Regler, nogle finder enkle, mener andre er komplicerede. Som bidrag til en mere objektiv vurdering af spørgsmålet om kompliceringsgraden indeholder rapporten også i afsnit 6 en statistisk belysning af, hvor mange personer der betaler de forskellige slags skatter.

I en række bilag til rapporten er der skematiske oversigter over skatteberegningen før 1970 og oversigter med skattesatser og regler fra 1970 til 2002. Endvidere er der kortfattede oversigtsmæssige gennemgange af nogle mere komplekse områder, som det skrå skatteloft, virksomheds- og kapitalafkastordningen, dødsboskattereglerne samt lejeværdireglerne fra 1970-1999.

3. Sammenfatning af rapporten

Hver gang, der er blevet ændret grundlæggende på skattesystemet, er ønsket om forenkling af de indviklede regler blevet fremført som et væsentligt mål. Og hver gang et kompleks af skattelovændringer er blevet lagt frem, er det konstateret, at der tilsyneladende heller ikke denne gang opnåedes en mærkbar forenkling. Der er dog sket og sker løbende forenklinger ved gennemførelse af lovændringer, men samtidig er nye komplicerede regler, der har skullet varetage nye hensyn, kommet til.

3.1. Skattesystemet varetager mange formål

Der findes næppe heller noget andet sæt af lovregler, der som skattereglerne skal tilgodese så mange og så indbyrdes forskellige hensyn. Det drejer sig om fordelingspolitiske, arbejdsmarkedspolitiske, social- og ældrepolitiske, boligpolitiske, erhvervspolitiske og ligestillingspolitiske hensyn mv., og det sammen med, at der i 2002 skal opkræves ca. 365 mia. kr. i samlet personbeskatning svarende til ca. 80.000 kr. pr. skattepligtig dansker. Skattereglerne skal således både opfylde kravene til at sikre midler til samfundshusholdningen og samtidig tage hensyn til disse mange forskellige forhold, og det hele tiden under størst mulig hensyntagen til enkelhed og retfærdighed og til, at reglerne volder så få administrative problemer som muligt og virker mindst muligt forvridende på de økonomiske dispositioner.

En anden grund til den øgede fokusering på skatteberegningsreglernes kompleksitet er det høje niveau for skattetrykket i dag i forhold til tidligere. Af nedenstående oversigt, der viser udviklingen i skattetrykket i udvalgte år siden 1948, fremgår, at skattetrykket i slutningen af 60'erne - før kildeskattens indførelse - lå på ca. 30-35 pct., mens det i de senere år har ligget i underkanten af 50 pct.

Udviklingen i skattetrykket i de seneste 50 år

Skattetryk	1948	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Pct. af BNP	23,9	30,8	40,4	41,4	44,1	47,5	47,1	49,3	48,8

Med et skattetryk på dette niveau stilles der stadig større krav til gennemskueligheden og retfærdigheden i reglerne for beregningen af den skat, som den enkelte skal betale.

Det grundlæggende princip i det danske indkomstskattesystem og bag skatteberegningsreglerne har altid været, at de bredeste skuldre skal bære de største byrder. Dette princip, der udmøntes ved en progressiv skatteskala, hvor den samlede skatteprocent er stigende med stigende indkomst, kan følges hele vejen gennem reglernes udvikling, og har altid været et komplicerende element i skatteberegningen.

Til tider er der blevet indført komplicerede regelsæt, der har skullet løse relativt kortsigtede eller dagsaktuelle problemer, og som herefter igen er forsvundet ud af lovgivningen. Det drejer sig eksempelvis om regler for beregning og indbetaling af bunden opsparing i flere omgange og senest i 1985 og om regler for udbetaling af negativ indkomstskat til landbrugere mv. i 1981 og 1982.

Ikke i alle tilfælde er sådanne "kortsigtede" regelsæt blevet ophævet igen, når problemerne var forsvundet. Det gælder for eksempel reglerne om formuenedslag for hovedaktionæraktier, som indførtes i 1989. Indførelsen af dette nedslag hang sammen med, at den aftalte ophævelse af dobbeltbeskatning af aktieudbytter ved 1987-skatteformen trak ud og først blev vedtaget med udbyttebeskatningsreglerne i 1991. Hovedaktionærnedslaget blev imidlertid ikke ophævet igen i 1991, men bortfaldt først i forbindelse med ophævelsen af formueskatten fra 1997.

Ved de store omlægninger af skattesystemet i 1987, 1994 og 1999 har det af hensyn til de enkelte familiers økonomi og fordelingspolitikken været nødvendigt at supplere de grundlæggende beregningsregler med overgangsregler eller indfasninger af de nye regler, der har strakt sig over en årrække. I sagens natur får overgangsregler og indfasningsperioder ende, og efterfølgende har skatteberegningsreglerne i kortere perioder fremstået som relativt overskuelige.

3.2. Skatteberegningen før kildeskatten

Fra 1903 - hvor indkomstskatten indførtes i Danmark med den første Statsskattelov - og indtil 1987-skatteformen, var basis for skatteberegningen den skattepligtige indkomst, der opgjordes efter et nettoindkomstprincip. Alle skattepligtige indkomster og alle fradragberettigede udgifter indgik i ét indkomstbegreb uden hensyntagen til indkomstens art. Fra og med 1958 indførtes dog en særlig indkomstskat på visse kapitalgevinster o. lign. Før 1970 betaltes indkomstskatten året efter indkomståret, og skattefradragets ret, som var gældende fra 1903 og frem til og med skatteåret 1968/69, indebar, at betalte indkomst- og formueskatter vedrørende sidste års indkomst betragtedes som ligningsmæssige fradrag og kunne fratregkes ved opgørelsen af indeværende indkomstårs skattepligtige indkomst.

Bortset fra, at der var tale om færre indkomstkategorier end i dag, var skatteberegningen, som det fremgår af følgende beskrivelse af reglerne for 1966/67, heller ikke dengang enkel. Bl.a. som følge af, at indkomstskatten ikke var en samtidighedsskat, som den blev det efter kildeskattens indførelse, var det nødvendigt med en række særregler, der skulle tage højde for større udsving i indkomsten fra år til år, således at skattebetalingen af forrige års indkomst - for eksempel efter en kraftig indkomstnedgang - ikke skulle medføre yderligere økonomiske tab for den enkelte skatteyder/familie.

Indkomstskatten for personer bestod i 1966/67 af indkomstskat til staten, herunder folkepensionsbidrag og af kommuneskat, herunder kirkeskat. *Statsskatten* beregnedes efter en progressiv skatteskala med 9-11 trin med en skattesats på 0 i bunden i stedet for personfradrag, og der var forskelli-

ge skalaer for forsørgere og ikke-forsørgere. På grund af skattefradragretten var de højeste "marginalprocenter" over 100. *Folkepensionsbidrag* beregnedes af samme indkomstgrundlag som statskatten, men efter en degressiv to-trins skatteskala.

Kommuneskat beregnedes efter en progressiv seks-trins skatteskala i kommuner i hovedstadsområdet og med en proportional skattesats i andre kommuner. Som i dag varierede kommuneskatten fra kommune til kommune. Der var *personfradrag*, som varierede mellem store og små kommuner og for forsørgere og ikke-forsørgere. Endvidere blev der givet *hustrufradrag* både ved beregning af statskat, folkepensionsbidrag og kommuneskat. *Nedsættelse på grund af merindtægter* blev givet ved beregning af indkomstskat til staten, herunder folkepensionsbidrag. Der ydedes nedsættelse, når merindtægten udgjorde mere end 200 kr. ud over 10 pct. af forrige års indkomst. Der blev endvidere givet *nedslag i skatteansættelsen for folkepensionister, invalidepensionister m.fl.* på grund af nedsat erhvervsevne, og for personer fyldt 67 år blev også givet *nedslag for renteindtægter*. Herudover var der særlige beregningsfradrag som *bevillingsmæssig lempelse for skatteydere, der første gang etablerede sig, lempelse for enker og enkemænd, lempelse for nygifte kvinder og bevillingsmæssig lempelse for skatteydere, der havde haft indtægtsnedgang som følge af opgivelse af stilling eller erhverv på grund af alder*.

Efter at den skattepligtige indkomst var reduceret med de relevante fradrag, nedslag og lempelser fremkom *skalaindkomsten*, og på basis heraf kunne man under hensyntagen til, hvilken kommune man var skattepligtig til, ved beregning eller tabelopslag finde størrelsen af indkomstskatten. For forsørgere ydedes *børnetilskud* herefter som nedslag i de personlige skatter.

Ud over indkomstskat svaredes *formueskat*. Formueskatten beregnedes efter en fire-trins progressiv formueskatteskala. Der var også et *vandret skatteloft* og et *formueskatteloft* (den såkaldte godsejerregel). Formueskatten blev forenklet og forhøjet i 1980, hvorefter den beregnedes efter en to-trins skala og reglerne i de to skattelofter blev samlet til et skatteloft.

Og alle disse beregninger af indkomstskatten og evt. formueskatten skulle foretages uden hjælp af lommeregner og/eller PC'er. Og uden elektroniske kilder til indkomstspecifikationer som eksempelvis indberettede oplysninger fra arbejdsgivere og banker mv. og uden fortrykte selvangivelser og årsopgørelser med udspecificeret forklaring på skatteberegningen.

3.3. Kildeskatten indføres i 1970

Kildeskattereformen i 1970 var ikke i egentlig forstand en skattereform, men i højere grad en omlægning af skatteopkrævningen. Den egentlige nyskabelse ved kildeskatten var, at indkomstskatten skulle opkræves ved kilden, altså hos arbejdsgiveren og ikke som tidligere hos den skattepligtige. Indførelsen af kildeskatten medførte forenklinger og ophævelse af en række af de tidligere nedslags- og lempelsesregler. Samtidig benyttedes lejligheden også til at forenkles skatteskalaen, der fra 1970 indskrænktes til fire trin. Herudover blev indkomstskattesystemet som noget helt nyt suppleret med et forskudsskattesystem til brug for det løbende skatteutræk hos arbejdsgiveren.

Statsskatteskalaen blev udformet som en progressiv grundskala med fire satser samt en *udskrivningsprocent*. Grundsætterne, der var på 18 pct., 30 pct., 40 pct. og 45 pct., og de tilhørende beløbsgrænser fastholdt skalaens progression, mens de faktiske skatteprocenter fremkom efter multiplikation med udskrivningsprocenten, der således fastlagde det givne indkomstårs skatteniveau. Der var et almindeligt *personfradrag* for ikke-pensionister og gifte pensionister, mens enlige pensionisters personfradrag udgjorde det dobbelte af det almindelige.

I 1971 indførtes en indkomstafhængig forhøjelse af personfradraget på 3.000 kr. for såvel enlige pensionister som pensionistægtepar. I 1973 ændredes reglen for gifte pensionister således, at hver ægtefælle kunne få en forhøjelse på 1.500 kr., der blev aftrappet over en vis indkomstgrænse. I forbindelse med ændringer i pensionslovgivningen, hvor der indførtes ægteskabstillæg til pensionister gift med ikke-pensionister og hustrutillæg til alderspensionister gift med kvinder i alderen 62-67 år, ændredes personfradragets regler for pensionister igen i 1974.

I 1974 gennemførtes en række ændringer og forenklinger af statsindkomstskatten med virkning fra 1975. Fjerde trin på statsskatteskalaen fjernedes, hustrufradraget ophævedes, og personfradraget blev omlagt til et fradrag i skatten med den beregnede skatteværdi. Herved fik personfradraget sin nuværende udformning med ens værdi for alle skatteydere uanset indkomstens størrelse, dog varierende med størrelsen af kommuneskatten. Med omlægningen af fradraget forsvandt begrebet skalaindkomst, og progressionsgrænserne på skatteskalaen blev fra og med 1975 fastsat, så de gjaldt for den skattepligtige indkomst mod tidligere for skalaindkomsten.

Beskatningen af ægtefæller har altid krævet særregler i skatteberegningen. Fra 1912 og frem til 1974 har der således været hustrufradrag med skiftende regler. Fra 1970 blev ægtefællerne hver beskattet af deres arbejdsindkomst mv., men der gjaldt særlige sambeskatningsregler for ægtefæl-

lernes kapitalindkomster. Endvidere gjaldt der sambeskatningsregler i relation til medarbejdende ægtefæller. Med gennemførelsen af *den særlige ægtefællebeskatning* fra 1983 indførtes der generel særbeskatning af gifte mænd og kvinder, hvorved skatteberegningen tilførtes nye komplicerede regler for beregning af ægtefællers skat. Der indførtes nye indkomstbegreber, hvor ægtefællers indkomst opdeltes i *arbejdsindkomst* og *formueindkomst*, og hvor skatten af formueindkomsten hos den ene ægtefælle beregnedes under hensyntagen til den anden ægtefælles arbejdsindkomst.

Efter 80 år med skatteberegning på grundlag af nettoindkomsten – den skattepligtige indkomst – var indførelsen af de særlige ægtefællebeskatningsregler i 1983 således det første skridt i retning af en differentieret opgørelse af beskatningsgrundlagene, som blev udbygget med indførelsen af den separate person- og kapitalindkomstbeskatning (SPK-skattesystemet) ved 1987-skattereformen.

I 1983 blev endvidere indført det todelte personfradrag ved beregning af hhv. statsskatten og kommuneskatten. Denne komplicering af skatteberegningen, der omfattede alle skatteydere mellem 17 og 67 år, ophævedes først igen i forbindelse med 1994-skatteomlægningen.

3.4. 1987-skattereformen

I marts 1986 gennemførtes et lovkompleks, der tilsammen udgjorde *1987-skattereformen*. Målsætningen var bl.a. at styrke den private opsparing og gøre skattesystemet robust overfor skattespekulation.

Skatteberegningsreglerne, der blev indført ved skattereformen i 1987, baseredes på SPK-princippet (Separat Person- og Kapitalindkomstbeskatning), hvilket betød en separeret beskatning af henholdsvis personindkomst (aflønning af arbejde) og kapitalindkomst (afkast af kapital). Udskrivningsloven blev ophævet, og visse bestemmelser herfra samt en række skatteberegningsregler i kildeskatteloven blev samlet i en ny skatteberegningslov – personskatteloven. Heri samledes reglerne for opgørelsen af de nye beskatningsgrundlag og skattesatserne samt beregningsreglerne for tre nye statsskatter baseret på forskellige grundlag til afløsning af tre-trins skalaen for den skattepligtige indkomst. Efter SPK-princippet foretoges en tredeling af indkomstgrundlaget i personlig indkomst, kapitalindkomst og i den skattepligtige indkomst, der var summen af de to første fratrukket fradragsberettigede udgifter (ligningsmæssige fradrag).

De proportionale skatter bestod af kommune-, amts- og kirkeskat samt en 22 pct. skat til staten, hvori indeholdtes det tidligere folkepensionsbidrag og bidraget til dagpengefonden, som således fra 1987 ikke længere opkrævedes særskilt. De proportionale skatter beregnedes af den skatteplig-

tige indkomst, og der var fradrag for skatteværdien af personfradraget. De progressive skatter bestod af en 6 pct.- og en 12 pct.-skat, der opkrævedes på grundlag af hhv. den personlige indkomst plus positiv nettokapitalindkomst ud over et bundfradrag på 130.000 kr. og af personlig indkomst ud over 200.000 kr. Der indførtes overførselsret af uudnyttet bundfradrag ved beregning af 6 pct.-skatten, således at ægtepar først skulle betale 6 pct.-skat, når deres samlede indkomst oversteg 260.000 kr.

1987-skattereformen indfasedes med 5-årige overgangsregler for personer med henholdsvis stor negativ nettokapitalindkomst og store fradragsberettigede udgifter (ligningsmæssige fradrag). For personer med stor positiv nettokapitalindkomst gik overgangsreglerne længere (i princippet uendeligt), men de ophævedes i forbindelse med 1994-skatteomlægningen. Princippet i overgangsreglerne var, at en aftagende del af kapitalindkomsten og/eller af de ligningsmæssige fradrag medregnedes ved opgørelsen af den progressivt beskattede personlige indkomst. Fradragene og den negative hhv. positive nettokapitalindkomst blev dermed gradvis omlagt fra fradrag/beskatning på toppen af indkomsten, til fradrag/beskatning i skattepligtig indkomst med den lavere skatteværdi på ca. 50 pct., svarende til niveauet for den proportionale beskatning.

Med overgangsreglerne tilføjedes skatteberegningen en række nye begreber. Ud over personlig indkomst, kapitalindkomst og fradragsberettigede udgifter indførtes beregningsmæssig personlig indkomst, positiv/negativ beregningsmæssig nettokapitalindkomst og positiv/negativ overskydende nettokapitalindkomst samt beregningsmæssige og overskydende fradragsberettigede udgifter. Begrebet beregningsmæssig angav den del af kapitalindkomsten/fradragene, der var omlagt til proportional beskatning, mens begrebet overskydende betegnede den del, der fortsat skulle medregnes til den progressivt beskattede personlige indkomst. Når disse overskydende (ikke omlagte) kapitalindkomster og/eller fradragsberettigede udgifter var tillagt/fratrukket den personlige indkomst, fremkom den beregningsmæssige personlige indkomst. Skatteberegningen foregik herefter på grundlag af den skattepligtige indkomst for de proportionale skatter, og på grundlag af den beregningsmæssige personlige indkomst for 6 pct. og 12 pct. skatterne og tillige med tillæg af den positive beregningsmæssige nettokapitalindkomst for 6 pct. skatten.

SPK-skattesystemet, hvor personlig indkomst og kapitalindkomst beskattes med forskellige skatteprocenter og ikke mindst nedsættelsen af skatteværdien af rentefradraget, nødvendiggjorde særlige regler, der kunne sikre selvstændige med personligt dreven virksomheder fuld skattemæssig fradragsværdi for erhvervmæssige renteudgifter, så disse ligestilledes med fradragsværdien af øvrige driftsudgifter. Til dette formål konstrueredes

virksomhedsskatteordningen, der er et sæt af skatteberegningsregler, der indeholder bestemmelser for, hvorledes virksomhedsresultatet skal fordeles mellem aflønning af arbejdskraften, der beskattes som personlig indkomst og aflønning af kapitalapparatet, der beskattes som kapitalindkomst.

Til virksomhedsskatteordningen knyttedes også en opsparingsordning, der indebar, at en del af virksomhedsoverskuddet kunne opspares i virksomheden mod betaling af en foreløbig skat svarende til selskabsskattesatsen. Til brug for virksomhedsopsparingsordningen indeholder virksomhedsskatteoven derfor bestemmelser for, hvorledes privatøkonomien og virksomhedsøkonomien holdes adskilt. Opsparingsordningen skulle både tilgodese personligt drevne virksomheders behov for konjunkturudligning ved stærkt svingende indkomster fra år til år og endvidere behovet for konsolidering af virksomheden til relativ lav beskatning på lige fod med virksomheder drevet i ApS-form eller som A/S'er.

Fra og med 1993 indførtes et sæt alternative skatteberegningsregler for personligt drevne virksomheder – kapitalafkastordningen –, som på skematisk vis sikrer fuld fradragsværdi for erhvervsmæssige renteudgifter, men ikke ligesom virksomhedsskatteordningen stiller specielle krav til bogføringen mv.

De forskellige skattegrundlag med forskellige beskatningsprocenter nødvendiggjorde også en udbygning af underskudsreglerne, således at underskud i de forskellige typer indkomst sikredes den korrekte skattemæssige værdi ved modregning i positiv indkomst i de følgende år. Underskudsreglerne blev derfor fra 1987 todelt med særskilte bestemmelser for henholdsvis underskud i skattepligtig indkomst og underskud i personlig indkomst, og det er de samme principper for underskudsreglerne, der er gældende i dag.

Udover indkomstskat betalte personer formueskat til staten på grundlag af den skattepligtige formue ved indkomstårets udgang. I 1988 gennemførtes en lempelse af formuebeskatningen, hvorefter formueskattesatsen gradvist i årene 1989 til 1991 reduceredes fra 2,2 pct. til 1,0 pct., og bundgrænsen for ægtepar i årene 1989 til 1992 forhøjedes, så den fra og med 1992 udgjorde samme beløb pr. ægtefælle som for enlige.

3.5. 1994-skatteomlægningen

I juni 1993 gennemførtes med virkning fra 1994 en skatteomlægning med indfasning i årene 1994-1998. Hovedindholdet på personskatteområdet var en sænkning af indkomstskatten, indførelse af arbejdsmarkedsbidrag og bruttoficering af overførselsindkomsterne. Sænkningen af indkomstskatten og indførelsen af arbejdsmarkedsbidrag havde betydning for værdien af

rentefradraget og medførte relativt store omfordelinger, som nødvendiggjorde, at 1994-skatteomlægningen indfasedes gradvist over fire år fra 1994 til 1998.

22 pct. skatten deltes i en bund- og en mellemskat, 6 pct. skatten udfasedes over to år og 12 pct. skatten afløstes af en topskat. Det skrå skatteloft sænkede gradvist fra 68 pct. til 58 pct., og formueskatteloftet på 78 pct. sænkede i takt med det skrå skatteloft, indtil det i 1997 blev ophævet i forbindelse med ophævelsen af formueskatten. Inkl. arbejdsmarkedsbidrag på 5 pct. i 1994 stigende til 8 pct. fra og med 1997 faldt den effektive højeste marginalskat på lønindkomst fra ca. 67 i 1994 til det nuværende niveau på omkring 63 pct. fra og med 1997.

1994-skatteomlægningen medførte en del forenklinger, idet en række knaster i skatteberegningen, der omfattede mange skatteydere, blev ophævet. Heriblandt kan nævnes ophævelsen af det todelte personfradrag til stat og kommune, de forhøjede pensionistpersonfradrag, personfradragsreduktionen for kontanthjælpsmodtagere, rentenedslagsreglerne for pensionister og 3 pct. fradraget, der beregnedes af den personlige indkomst og blev trukket fra i den skattepligtige indkomst. Hertil kom en forenkling af det skrå skatteloft.

Selv om der i 1994 som noget nyt blev indført arbejdsmarkedsbidrag og fra 1998 et indkomstafhængigt pensionsbidrag til ATP, har det seneste årti dog objektivt betragtet for de store skatteydergrupper medført flere forenklinger end nye komplicerede beregningsregler.

I 1995 vedtoges en ophævelse af formueskatten over to år i 1996 og 1997. I 1996 sænkede formueskattesatsen fra 1,0 pct. til 0,7 pct., og bundgrænsen hævedes til 2,4 mio. kr. for enlige og 4,8 mio. kr. for ægtepar, og fra og med 1997 bortfaldt formueskatten helt. Med ophævelsen af formueskatten fulgte også ophævelsen af hovedaktionærnedslaget og nedslagene for fysiske erhvervsaktiver og skove. Nedslagsregler som både havde virket forvriddende på de økonomiske dispositioner og skabt komplikationer for skatteberegningen.

3.6. 1999-skattejusteringen

I juni 1998 gennemførtes *1999-skattejusteringen* (Pinsepakken), der fortsatte den linie, der var udstukket med 1994-skatteomlægningen med sænkning af skattesatserne på lønindkomst, forhøjelse af en række grønne afgifter og reduktion af rentefradragets og de ligningsmæssige fradrags skatteværdi. Denne reduktion er udmøntet ved en gradvis omlægning af grundlaget for bundskatten, der fra 2002 opgøres på samme måde som for

mellemskatten – uden fradrag for negativ nettokapitalindkomst og ligningsmæssige fradrag.

Som led i 1999-skattejusteringen blev lejeværdien af egen bolig fra 2000 ophævet og erstattet af en kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat. Hermed fjernedes beskatningen af ejerboliger helt fra indkomstbeskatningen, efter at have været et element i indkomstopgørelsen siden indkomstskattens indførelse i 1903. Indførelsen af ejendomsværdiskatten har dog ikke bidraget væsentligt til en forenkling af skatteberegningen, idet den bygger på de samme principper for beskatning af ejerboligen som lejeværdien og i det store hele indebærer tilsvarende beregninger.

1999-skattejusteringen er gennemført gradvist i løbet af 1999-2002, og der er særlige overgangsordninger, der løber frem til 2006 for personer med store renteudgifter og store ligningsmæssige fradrag. Med ganske få undtagelser udgør de regler, der i 1998 blev vedtaget for indkomståret 2002, de i dag gældende skatteberegningsregler.

Som det er fremgået af denne overordnede gennemgang af skatteberegningens historie, har beregningsreglerne eller delelementer heraf set i et historisk perspektiv til tider været mere komplekse og vanskeligere forståelige, end det er tilfældet for de nugældende regler, som for hovedreglernes vedkommende blev fastlagt ved 1994-skatteomlægningen og justeret ved Pinsepakke-forliget i 1998.

3.7. En statistisk opgørelse

Skatteberegningsreglerne omfatter i dag for langt de fleste skatteydere kun relativt få beregninger på grundlag af fortrykte oplysninger på selvangivelsen, som stilles til rådighed af Told- og Skattestyrelsen i samarbejde med arbejdsgiverne og de finansielle virksomheder og institutioner m.fl.

En *statistisk belysning* af skattebetalingens sammensætning viser, at halvdelen af samtlige skattepligtige enten ikke betaler skat eller alene betaler bundskat og kommuneskat plus evt. ejendomsværdiskat. Det følgende eksempel 1 viser de relativt få beregninger, der i disse tilfælde skal fortages for at nå frem til skatten.

Eksempel 1. Beregning af indkomstskat for en ugift skatteyder i en gennemsnitskommune i 2002.

Indkomstopgørelse:	Kr.	Kr.
Lønindkomst (1)	200.000	
Arbejdsmarkedsbidrag (8,0 pct. af lønindkomsten) (2)	16.000	
Særlig pensionsopsparing (1,0 pct. af lønindkomsten) (3)	2.000	
Personlig indkomst (4)=(1)÷(2)÷(3)	182.000	182.000
Kapitalindkomst (opgøres som nettobeløb af indtægter og udgifter) (5)		÷ 10.000
Ligningsmæssige fradrag (6)		12.000
Skattepligtig indkomst (7)=(4)+(5)÷(6)		160.000
Skatteberegning:		
Skat til kommune, amt og kirke:		
Skattepligtig indkomst	160.000	
÷ personfradrag	÷ 34.400	
33,3 pct.	0,333 x 125.600	41.825
Bundskat til staten:		
Personlig indkomst + positiv nettokapitalindkomst	182.000	
÷ personfradrag	÷ 34.400	
5,5 pct.	0,055 x 147.600	8.118
Indkomstskat		49.943
Arbejdsmarkedsbidrag og særlig pensionsopsparing (2) + (3)		18.000
I alt indkomstskat, AM og SP		67.943
Anm.: Kommuneskatteprocenten svarer til den samlede skatteprocent til kommune, amt og kirke i en gennemsnitskommune i 2002.		

Hvis der til denne halvdel med de mest enkle forhold lægges de personer, der betaler mellemskat og evt. topskat, men i øvrigt ikke er omfattet af særlige beregningsregler, er der tale om, at *fire ud af fem skatteydere alene kommer i berøring med de basale skatteberegningsregler*, jf. eksempel 2

Eksempel 2. Beregning af indkomstskat for en ugift skatteyder i en gennemsnitskommune i 2002.

		Kr.	Kr.
Indkomstopgørelse:			
Lønindkomst	(1)	350.000	
Arbejdsmarkedsbidrag (8,0 pct. af lønindkomsten)	(2)	28.000	
Særlig pensionsopsparing (1,0 pct. af lønindkomsten)	(3)	3.500	
Personlig indkomst	(4)=(1)÷(2)÷(3)	318.500	318.500
Kapitalindkomst (opgøres som nettobeløb af indtægter og udgifter)	(5)		÷ 40.000
Ligningsmæssige fradrag	(6)		13.000
Skattepligtig indkomst	(7)=(4)+(5)÷(6)		265.500
Skatteberegning:			
Skat til kommune, amt og kirke:			
Skattepligtig indkomst		265.500	
÷ personfradrag		÷ 34.400	
33,3 pct.		0,333 x 231.100	76.956
Bundskat til staten:			
Personlig indkomst + pos. nettokap.indk. ((5)>0)	(4) +	318.500	
÷ personfradrag		÷ 34.400	
5,5 pct.		0,055 x 284.100	15.626
Mellemskat til staten:			
Personlig indkomst + pos. nettokap.indk. ((5)>0)	(4) +	318.500	
÷ bundfradrag i mellemskat		÷ 191.200	
6,0 pct.		0,06 x 127.300	7.638
Topskat til staten:			
Personlig indkomst + positiv nettokapitalindkomst + kapitalpensionsindskud (4) + ((5)>0) + 0 kr.)		318.500	
÷ bundfradrag i topskat		÷ 285.200	
15,0 pct. ÷ skatteloftsnedslag på 0,1 pct.*		0,149 x 33.300	4.962
Indkomstskat			105.182
Arbejdsmarkedsbidrag og særlig pensionsopsparing (2) + (3)			31.500
I alt indkomstskat, AM og SP			136.682
Anm.: Kommuneskatteprocenten svarer til den samlede skatteprocent til kommune, amt og kirke i en gennemsnitskommune i 2002.			
*) Skatteloftet er på 59 pct. og nedslaget udgør den del af summen af skatteprocenterne til kommune, amt og staten, der samlet overstiger 59 pct. Kirkeskatten er ikke omfattet af skatteloftet. Med uændrede kommuneskatter i gennemsnitskommunen i 2002 udgør nedslaget 0,1 pct. (32,6 pct.+ 5,5 pct.+ 6,0 pct. + 15,0 pct. ÷ 59,0 pct. = 0,1 pct.)			

Nedenfor er sammenfatter resultaterne af den statistiske analyse.

Skatteydere omfattet af basale og visse særlige skatteberegningsregler i 2002.

Indkomstskatteart/regelsæt	Antal personer	
	(1.000)	Pct.
Personer der ikke betaler indkomstskat	360	7,9
Personer omfattet af basisskattereglerne		
Proportionalskat (bundsstat og kommunale skatter samt evt. ejendoms-værdiskat)	1.915	42,4
Proportionalskat og mellemskat	945	20,8
Proportionalskat, mellemskat og topskat	445	9,9
I alt uden skat eller omfattet af basisskattereglerne	3.665	81,0
Personer omfattet af basisregler og særlige skatteberegningsregler ¹⁾		
Positiv nettokapitalindkomst i topskattegrundlaget	175	3,9
Overgangsordning for negativ nettokapitalindkomst	280	6,2
Overgangsordning for ligningsmæssige fradrag	115	2,5
Progressiv aktieindkomstskat (aktieindkomst over 39.700 kr.)	20	0,4
Virksomhedsskatteordning	155	3,5
Kapitalafkastordning	65	1,4
Negativ skattepligtig indkomst til modregning eller fremførsel	55	1,2
Skattereduktion for udenlandsk indkomst	35	0,8
Delårsansættelse	55	1,2

1) Antallene omfattet af de særlige skatteberegningsregler kan ikke lægges sammen, da personerne kan være omfattet af flere af reglerne samtidigt

Den sidste femtedel af skatteyderne omfattes tillige af et eller flere mere komplekse regelsæt, som for eksempel reglerne for beskatning af progressiv aktieindkomst, underskudsregler, 1999-skatteomlægningens overgangsregler for store renteudgifter og store ligningsmæssige fradrag, virksomhedsskatteordningen eller skattereduktion for udenlandsk indkomst mv.

Disse særlige beregningsregler er i sig selv ikke særligt vanskelige at forstå og håndtere, men kombinationer af de specielle regler og de basale regler gør i visse tilfælde skatteberegningen til en vanskelig opgave.