

Lovforslag nr. L 247. Fremsat den 21. maj 1987 af indenrigsministeren (Enggaard)

Forslag

til

Lov om den kommunale og amtskommunale skatteudskrivning i 1988

§ 1. Udskrivningsprocenterne for indkomstskat til kommuner og amtskommuner må for kalenderåret 1988 ikke overstige de udskrivningsprocenter, der er fastsat for kalenderåret 1987.

Stk. 2. De kommunale grundskyldpromiller og promiller for dækningsafgift for skatteåret 1988 må ikke overstige de promiller, der er fastsat for skatteåret 1987, jf. dog § 2, stk. 3, i lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme.

Stk. 3. Kommuner, der forhøjer grundskyldpromillen i henhold til § 2, stk. 3, i lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme, kan for 1988 højst fastsætte en udskrivningsprocent, der svarer til udskrivningsprocenten for 1987 med en nedsættelse, der svarer til den del, merprovenuet som følge af forhøjelsen af grundskyldpromillen, udgør af det forventede udskrivningsgrundlag for kommunal indkomstskat. Den beregnede nedsættelse af udskrivningsprocenten nedrundes til nærmeste tiendedel procentpoint. Kommuner, der skal nedsætte grundskyldpromillen for 1988, kan forhøje udskrivningsprocenten for 1988 efter samme regler som nævnt i 1. og 2. punktum.

§ 2. Ved beregningen af de kommunale og

amtskommunale udskrivningsprocenter for 1988, jf. § 6 i lov om kommunal indkomstskat og § 9 i lov om udskrivning af skat til amtskommunen, kan der højst anvendes et forventet udskrivningsgrundlag, der svarer til det udskrivningsgrundlag, der blev anvendt ved beregningen af udskrivningsprocenten for 1987, med tillæg af 10 pct.

§ 3. Indenrigsministeren kan i ganske særlige tilfælde tillade, at reglerne i § 1, stk. 1 og 3, om fastsættelse af udskrivningsprocenter fraviges.

Stk. 2. Indenrigsministeren kan endvidere tillade, at kommuner og amtskommuner, som for 1988 kan påvise ekstraordinære stigninger i udskrivningsgrundlaget, anvender et højere udskrivningsgrundlag ved beregningen af udskrivningsprocenten end efter § 2.

§ 4. Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om administrationen af dispensationsbestemmelserne i § 3, herunder frister for indsendelse af dispensationsansøgninger.

§ 5. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets formål og hovedindhold.

1.1. Formål.

Lovforslaget har et dobbelt formål.

For det første skal det sikre, at den samlede kommunale udskrivningsprocent ikke stiger fra 1987 til 1988.

For det andet skal forslaget medvirke til, at kommunernes og amtskommunernes udgifter i 1988 bedre kommer til at svare til den udgiftsramme, der i maj 1986 blev aftalt mellem regeringen og de kommunale organisationer. (Amts)kommunernes samlede indtægter søges derfor fastlagt til et niveau, der set under ét muliggør en finansiering af udgifter svarende til rammen. For såvel kommuner som amtskommuner indebærer forslaget dog, at der gives mulighed for et niveauløft i forhold til de aftalte udgiftsrammer fra maj 1986. Disse udgiftsrammer indeholdt i sig selv en betydelig udvidelse i forhold til de tidligere udgiftsrammer.

1.2. Hovedindhold.

Der foreslås indført en overgrænse for (amts)kommunernes udskrivningsprocent i 1988 svarende til den enkelte (amts)kommunes udskrivningsprocent i 1987.

I det samtidig hermed fremsatte forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner er der foreslået en gradvis afvikling af det amtskommunale bloktilskud og en ophævelse af deponeringsordningen vedr. 1987. Tilskudsafviklingen er for 1988 fastsat således, at det med uændret skat vil være muligt for amtskommunerne at finansiere den aftalte udgiftsramme for 1988.

For at undgå overbudgettering af udskrivningsgrundlaget i 1988 fastsættes der en maksimumsgrænse for væksten i det budgetterede udskrivningsgrundlag for indkomstskat.

2. Baggrunden for lovforslaget.

2.1. Det kommunale udgiftsniveau.

Regeringen tiltrådte den 13. maj 1986 sammen med de kommunale parter en fælleserklæring om den kommunale økonomi i 1987 og 1988. Erklæringen henstillede til kommunerne og amtskommunerne,

- at de kommunale nettodriftsudgifter i 1987 og 1988 ikke oversteg gennemsnittet af de to foregående regnskabsår, reguleret for demografisk udvikling, pris- og lønudvikling og merudgifter som følge af ny lovgivning m.m.,
- at nettoanlægsudgifterne i 1987 og 1988 ikke oversteg i alt 7¼ mia. kr. i 1986-priser fordelt med 2¼ mia. kr. i amtskommunerne og 5 mia. kr. i kommunerne.

Uanset at rammerne i sig selv indeholdt mulighed for en betydelig realvækst i forhold til de tidligere udgiftsrammer udviste de kommunale budgetter for 1987 imidlertid en betydelig rammeoverskridelse såvel på driftssiden som på anlægssiden.

Det lykkedes ved forhandling med de kommunale parter at revidere anlægsbudgetterne, så de bragtes i overensstemmelse med anlægsrammen. I forbindelse hermed blev rensningsanlæg undtaget fra anlægsrammen, ligesom den primærkommunale anlægsramme blev forhøjet med 500 mill. kr.

I fortsættelse af disse drøftelser har regeringen søgt at opnå organisationernes medvirken til en overholdelse af driftsudgiftsrammen, der – efter de seneste skøn – vil være overskredet med ca. 1 mia. kr. i kommunerne og godt 1 mia. kr. i amtskommunerne.

2.1.1. Primærkommunerne.

Kommunernes Landsforening har under forårets forhandlinger lagt megen vægt på ønsket om, at deponeringsordningen ophæves. Regeringen tilbød derfor, som led i en aftale, at søge gennemført en lovændring, hvorefter deponeringen falder væk, hvis kommunerne ikke forhøjer beskatningsniveauet.

Derudover har regeringen erklæret sig parat til at forhøje bloktilskuddet og udgiftsrammen for primærkommunerne med 600 mill. kr. i både 1987

og 1988 svarende til de skønnede merudgifter vedrørende asbest, karenssag, flygtninge og skattereforen.

Endvidere har regeringen tilbudt et forhøje udgiftsrammen som følge af arbejdstidsforkortelsen i 1988 svarende til kompensation for arbejdstidsforkortelsen efter de retningslinjer, der anvendes indenfor statens område.

Dernæst har regeringen villet imødekomme kommunernes ønske om en opstramning af statens vejledningsvirksomhed over for kommunerne, idet ressortministerierne forpligtes til at drøfte økonomiske konsekvenser af henstillinger, vejledninger m.v. med Kommunernes Landsforening og Finans- og Indenrigsministeriet, forinden disse udsendes, selv om de ikke har bindende karakter.

Regeringen har også tilbudt at ville sikre låneadgang til anlægsudgifter til rensningsanlæg for kommuner med lav likviditet og at udsende retningslinjer til kommunerne om finansiering af rensningsanlæg, omfattende en præcisering af låneadgangen og de regler om fuld brugerfinansiering, der påregnes gennemført ved lov i løbet af efteråret.

Uanset at regeringen med disse tilbud havde strakt sig meget vidt og givet kommunerne mulighed for at finansiere et udgiftsniveau, der ligger over Fælleserklæringens udgiftsrammer, har Kommunernes Landsforening ikke ønsket at indgå en aftale om de kommunale udgifter og skatter i 1988.

2.1.2. Amtskommunerne.

For amtskommunernes vedkommende har det heller ikke været muligt at indgå en aftale. Amtsrådsforeningen har således fremhævet, at rammen ifølge Fælleserklæringen af maj 1986 skal forøges svarende til merudgifterne som følge af nye opgaver, og at en række spørgsmål i forbindelse med opgørelsen af de økonomiske konsekvenser af nye opgaver henstår uløste.

Amtsrådsforeningen har ikke ment at kunne medvirke til at sikre rammeoverholdelsen, før disse spørgsmål er løst, og rammen er korrigeret i overensstemmelse hermed.

Merudgifterne til de pågældende nye opgaver vurderer regeringen til at udgøre 200 mill. kr. i amtskommunerne.

Regeringen vil derfor – i overensstemmelse med sit tilbud til amtskommunerne af 30. april 1987 – som en af de finansielle forudsætninger for bestemmelse i dette lovforslag samt det samtidig fremsatte lovforslag om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner

og amtskommuner foreslå en samlet forøgelse af bloktilskuddene og de økonomiske rammer for amtskommunerne med 200 mill. kr. til dækning af samtlige merudgifter som følge af de nye opgaver, der har været draget ind i forhandlingerne.

Derudover foreslår regeringen nedsat et udvalg med repræsentation fra Amtsrådsforeningen, som skal undersøge udgiftspres og styringsmuligheder i den amtskommunale sektor med henblik på at klarlægge, hvilke muligheder amtsrådene har for at holde udgifterne i ro i de kommende år.

Regeringen agter endvidere at gennemføre en forhøjelse af udgiftsrammerne svarende til merudgifterne, hvis kompensation for arbejdstidsforkortelsen i 1988 ydes efter samme principper som indenfor statens område.

Endelig vil regeringen, for at sikre at de økonomiske rammer ikke hindrer bestræbelserne på at nedbringe ventelisterne, samtidig tillade amtskommunal låneoptagelse på indtil 600 mill. kr. i 1988 til sygehusbyggeri, indkøb af apparatur og andre midlertidige udgifter, hvis formål er at nedbringe ventelisterne, ligesom der vil blive givet amtskommunerne mulighed for at lånefinansiere afdrag.

Uanset at regeringen også over for Amtsrådsforeningen havde strakt sig meget vidt og givet mulighed for at finansiere et udgiftsniveau, der ligger over Fælleserklæringens udgiftsrammer, har det som nævnt ikke været muligt at indgå nogen aftale.

2.2. Det personlige indkomstskattetryk.

Regeringen har under forhandlingerne lagt megen vægt på, at den samlede udskrivningsprocent for indkomstskat til kommuner og amtskommuner ikke stiger i forhold til 1987. En forhøjelse af kommuneskatten, vil i kraft af reglerne om det såkaldte skrå skatteloft have uheldige virkninger for statens budget og påvirke fordelingen af skattebyrden til ugunst for de lavere indkomster.

Et stort antal kommuner ville ramme skatteløftet. For skatteydere med høje indkomster betyder dette, at de kun mærker en skatteforhøjelse på den del af deres indkomst, der ligger under 200.000 kr.

Efter regeringens skøn vil amtskommunerne kunne holde uændret skat, hvis den hidtil forudsatte afvikling i 1988 af det amtskommunale bloktilskud erstattes af en gradvis afvikling. Også primærkommunerne vil kunne holde uændret skat forudsat et udgiftsniveau svarende til Fælleserklæringen af 13. maj 1986 med de ovenfor anførte korrektioner.

Der henvises til lovforslagets tabel, hvori der er indregnet et amtskommunalt tilskud svarende til det, der er foreslået i det samtidig hermed fremsatte forslag til lov om ændring af lov om kommunal

udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. Endvidere er der indregnet kompensation for merudgifter svarende til det foran nævnte.

Tabel. Oversigt over den kommunale økonomi i 1988. Skøn pr. maj 1987.
Skatteudskrivning ifølge lovforslaget.

	Kommuner ¹⁾	Amtskommuner	Den kommunale sektor i alt ²⁾
1. Nettodriftsudgifter, inkl. moms	72.609	38.655	130.132
2. Nettoanlægsudgifter, inkl. moms	5.682	1.806	8.643
3. Nettoudgifter i alt, inkl. moms	78.291	40.461	138.775
4. Nettorenteindtægter	÷ 720	÷ 700	÷ 1.190
Skatter:			
- Indkomstskat vedr. 1988	÷ 57.981	÷ 27.556	÷ 96.560
- Afregning vedr. tidligere år	÷ 2.088	÷ 875	÷ 3.139
- Selskabsskat	÷ 1.130	-	÷ 1.700
- Ejendomsskatter	÷ 3.700	÷ 2.778	÷ 8.200
- Andre skatter	÷ 750	÷ 2	÷ 954
5. Skatter i alt	÷ 65.654	÷ 31.211	÷ 110.553
Statstilskud ³⁾	÷ 11.510	÷ 9.570	÷ 26.460
Særlige pensioner	÷ 1.623	÷ 126	÷ 2.108
Bidrag til Hovedstadsråd		657	0
6. Generelle tilskud i alt	÷ 13.133	÷ 9.039	÷ 28.568
7. Udgifter minus indtægter	÷ 1.216	÷ 489	÷ 1.536
Finansieret ved:			
8. Afdrag på lån	1.442	226	2.049
9. Optagne lån	÷ 1.442	0	÷ 1.967
10. Finansforskydninger	0	121	312
11. Likviditetsforøgelse	1.216	142	1.142

¹⁾ Ekskl. Københavns og Frederiksberg kommuner.

²⁾ Inkl. Københavns og Frederiksberg kommuner samt Hovedstadsrådet.

³⁾ Det amtskommunale tilskud er indregnet i overensstemmelse med samtidigt fremsat lovforslag.

2.3. Regeringens konklusion.

De kommunale organisationer har ikke ment at kunne medvirke til en henstilling om skatteudskrivningen, således som regeringen oprindeligt havde foreslået.

Regeringen har herefter måttet konkludere, at der er risiko for en betydelig stigning i de kommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter i 1988. Regeringen finder det derfor nødvendigt, at aftalen af 13. maj sidste år suppleres med lovgivning om begrænsning i den kommunale skatteudskrivning for 1988.

I det samtidig hermed fremsatte forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og

generelle tilskud til kommuner og amtskommuner foreslås det derfor, at deponeringsordningen vedrørende 1987 ophæves. Ophævelsen af deponeringsordningen vedrørende 1987 sker for at sikre den finansieringsmæssige balance under hensyn til den begrænsning af skatteudskrivningen, der ligger i nærværende lovforslag.

Regeringen vil desuden i forbindelse med forelæggelsen af aktstykke for Finansudvalget foreslå bloktilskuddene forøget med 600 mill. kr. til kommunerne og 200 mill. kr. til amtskommunerne, jf. ovenfor.

For at sikre, at der inden for de herved fastlagte økonomiske rammer for amtskommunerne bliver

mulighed for at nedbringe ventelisterne, vil regeringen samtidig tillade amtskommunal låneoptagelse på indtil 600 mill. kr. i 1988 til sygehusbyggeri, indkøb af apparatur og andre midlertidige udgifter, hvis formål er at nedbringe ventelisterne. Regeringen vil for kommunernes vedkommende desuden sikre låneadgang til anlægsudgifter til rensningsanlæg for kommuner med lav likviditet.

Regeringen vil endvidere henstille, at likviditetsforbruget for kommunerne under ét ikke overstiger, hvad der svarer til den likviditetsfinansierede del af udgifterne til rensningsanlæg. Regeringen vil nøje følge at denne henstilling overholdes.

Med begrænsningen i skatteudskrivningen, der også omfatter Københavns og Frederiksberg kommuner, vil der for Københavns kommune være fastsat en sådan økonomisk ramme, at det ikke skønnes nødvendigt at udnytte den i lov nr. 253 af 6. juni 1985 givne bemyndigelse til at fastsætte vilkår for det særlige tilskud til Københavns Kommune på 250 mill. kr. i 1988 med henblik på en langsigtet forbedring af kommunens økonomi.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Der fastsættes en overgrænse for (amts)kommunernes udskrivningsprocent i 1988 svarende til (amts)kommunens udskrivningsprocent i 1987.

Det understreges, at (amts)kommuner, der ønsker at gennemføre en skattenedsættelse, ikke forhindres heri.

Det følger af lovforslaget, at Statsskattedirektoratet ikke kan anerkende højere udskrivningsprocenter end efter § 1, stk. 1 og 3 (korrigeret for eventuelle dispensationer efter § 3), ved beregningen af indkomstskat.

Uanset i bestemmelsen i § 1, stk. 2, vil kommuner, der skal forhøje grundskyldpromillen i henhold til ejendomsskattelovens § 2, stk. 3, kunne gøre dette. Det er dog i § 1, stk. 3, fastsat, at den provenugevinst, som kommunen herved opnår, skal omsættes i en nedsættelse af udskrivningsprocenten. Udskrivningsprocenten skal dog kun nedsættes, såfremt provenugevinsten udgør hele tiendedele procentpoint af kommunens udskrivningsgrundlag. Kommuner, der er pligtige til at nedsætte grundskyldpromillen, vil kunne forhøje udskrivningsprocenten tilsvarende.

Til § 2

Bestemmelsen sigter på at hindre, at (amts)kommunerne overbudgetterer udskrivningsgrundlaget.

(Amts)kommunerne må således maksimalt budgettere med en stigning i udskrivningsgrundlaget for 1988 på 10 pct. i forhold til det budgetterede udskrivningsgrundlag for 1987. Denne procent svarer til den forventede stigning i udskrivningsgrundlaget fra 1987 til 1988 korrigeret for (amts)kommunernes undervurdering af udskrivningsgrundlaget for 1987.

Bestemmelserne i §§ 1 og 2 medfører tilsammen, at der sættes en overgrænse for de forskudsbeløb (tolvtedelsrater), som (amts)kommunerne kan få udbetalt efter kildeskattelovens § 64, stk. 2. Der vil til den enkelte (amts)kommune således højst kunne udbetales forskudsbeløb svarende til den maksimale udskrivningsprocent efter § 1 ganget med det maksimale udskrivningsgrundlag efter § 2 divideret med 100. (Beløbet vil dog kunne forhøjes i overensstemmelse med dispensationer efter § 3).

Til § 3

Indenrigsministeren er bemyndiget til i ganske særlige tilfælde at meddele dispensation fra de i § 1, stk. 1 og 3, fastsatte regler om (amts)kommunernes udskrivningsprocenter.

Det forudsættes, at den samlede dispensationsadgang for 1988 for henholdsvis kommunerne og amtskommunerne holdes inden for en ramme maksimalt svarende til et skatteprovenu på 0,2 pct. af det samlede udskrivningsgrundlag for hver kommunegruppe.

Dispensation vil først og fremmest blive givet til (amts)kommuner, der af udgiftsmæssige eller indtægtsmæssige grunde står over for en særlig vanskelig finansiel situation.

Indenrigsministeren er bemyndiget til i særlige tilfælde at meddele dispensation fra den i § 2 fastsatte grænse for den budgetterede vækst i udskrivningsgrundlaget. Det forudsættes, at dispensationsadgangen hertil holdes inden for en ramme svarende til maksimalt 1,0 pct. af det samlede udskrivningsgrundlag eller ca. 3 mia. kr. Disse forhøjelser vil bl.a. komme (amts)kommuner til gode, som har underbudgetteret deres udskrivningsgrundlag i 1987.

Til § 4

Indenrigsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler for administration af dispensationsbestemmelserne. Det er hensigten at fastsætte 31. juli som frist for indsendelse af dispensationsansøgninger og at meddele dispensation senest den 10. september.