

Til lovforslag nr. L 338. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 17. juni 1993

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner

(Forbedret budgetgaranti, ændringer vedrørende skattereform og bruttolicering af sociale ydelser, ændret opgørelse af de amtskommunale udgiftsbehov)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt. Et af udvalgets spørgsmål og ministerens besvarelse heraf er optrykt som bilag til betænkningen.

Der er af indenrigsministeren stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (Det Konservative Folkeparti og Venstres medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Mindretallet betragter regeringens samlede økonomiske udspil som en helhed. Da Det Konservative Folkeparti og Venstre er modstandere af regeringens samlede plan, vil de to partier stemme imod alle regeringens lovforslag, uanset at partierne ville kunne støtte enkelte af lovforslagene, hvis de ikke indgik i den fremlagte helhed. Nogle af forslagene har partierne ved tidligere lejligheder selv fremlagt, men i helt andre sammenhænge.

Regeringens samlede økonomiske plan består af tre elementer: Nye offentlige udgifter, ændringer i dagpengesystemet og omlægning af skattesystemet. Samlet lægger disse tre elementer op til en ny kurs i den økonomiske po-

litik, som har en forkert ideologisk drejning og er økonomisk uansvarlig.

For det første har regeringen foreslået nye offentlige udgifter på 11-12 mia. kr. i 1994. Regeringen har dermed brudt de sidste 10 års stramme udgiftspolitik og har sat kursen mod nye udvidelser af den offentlige sektor.

For det andet indebærer den foreslåede skatteomlægning, at det private erhvervslivs kapitalgrundlag i de kommende år vil blive udhulet af avanceskatter på aktier, ejendomme og goodwill samtidig med, at erhvervslivets konkurrenceevne bliver forringet. Boligudgiften for boligejere vil stige, således at de private ejerboliger stilles ringere i forhold til de offentligt støttede udlejningsboliger. Den foreslåede bruttoskat vil forringe vilkårene for ny privat pensionsopsparing.

For det tredje har regeringen fremlagt en arbejdsmarkedspolitik, som slet ikke løser strukturproblemerne på arbejdsmarkedet, men tværtimod cementerer de bestående stivheder og lægger grunden til forøgede udgifter til arbejdsmarkedspolitikken i de kommende år.

Samlet udgør regeringens økonomiske udspil en ideologisk drejning, hvor den offentlige sektor vil vokse kraftigt, medens der bliver lagt større byrder på den private sektor.

Mindretallet finder det aldeles utroværdigt og uansvarligt, når regeringen lover skattelettelser samtidig med, at de offentlige udgifter og underskuddet på de offentlige budgetter vokser.

Den nye kurs mod større offentlige udgifter vil tværtimod udløse store skatteregninger i fremtiden.

Der er enkelte forslag om skattelettelser m.v. i den samlede pakke, som mindretallet ud fra en isoleret betragtning ville kunne støtte.

En ansvarlig økonomisk politik kræver imidlertid, at lettelser og finansiering hører sammen.

Mindretallet er derfor nødt til at se forslagene om lettelser og skærper under ét. Da regeringen ikke har taget initiativ til reelle forhandlinger om den samlede økonomiske plan, har mindretallet ikke fået mulighed for at opnå grundlæggende ændringer i regeringens udspil. I konsekvens heraf vil mindretallet stemme imod alle regeringens lovforslag.

Et *andet mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) vil ved 3. behandling af lovforslaget stemme hverken for eller imod lovforslaget. Mindretallet vil stemme for de stillede ændringsforslag.

Lovforslaget er fremsat, for at skattereformen og forslaget om bruttoficering af kontanthjælpen og pensionerne ikke skal få utilsigtede virkninger i kommuner og amtskommuner, og fordi man har villet yde en særlig indsats i forhold til Københavns og Frederiksberg kommuner samt andre kommuner med mange biandsklienter. Samtidig har man ønsket at lave en forbedring af budgetgarantien, således at kommunerne bliver kompenseret for deres reelle udgifter. Det har mindretallet forståelse for, hvorfor mindretallet ikke ønsker at stemme imod lovforslaget, men vælger at undlade at stemme.

I stedet for at lave disse tilbagevendende lappeløsninger på udligningssystemet mener mindretallet, det må være på tide, at man får en mere gennemgribende analyse af problemerne på området, således at målene med udligningssystemet bliver sikret. Dvs. som anført i »Redegørelse om aktivitetsbestemte tilskud, forenkling af udligningssystemet og statstilskuddets fordeling«, Indenrigsministeriets finansieringsudvalg, maj 1993, »... at der sikres en god sammenhæng mellem skat og service i alle kommuner og amtskommuner. Skatten i den enkelte kommune skal således være et godt udtryk for serviceniveauet i den pågældende kommune. Målsætningen er, at borger-

ne skal have mulighed for at vælge det serviceniveau, de selv foretrækker, imod at betale en skat svarende hertil«. Dette er ikke tilfældet i dag. Som det er påvist i rapporten »Det skæve Danmark« er der stor forskel på, hvor meget kommuner skal ændre skatten med, hvis de ønsker samme ændring i deres serviceniveau. Dette er uholdbart, og derfor er mindretallet også modstander af at nedsætte udligningsprocenten fra 52 til 50, når procenten i virkeligheden burde sættes op.

I øvrigt er mindretallet forbeholdent over for, at man forsøger at »løse« Københavns og Frederiksberg Kommuner økonomiske problemer ved småjusteringer i udligningskriterierne og ved at give øgede lånemuligheder. Løsningen af de to kommuners økonomiske problemer bør dels ses i sammenhæng med en ændret struktur i hovedstadsregionen, dels med, at kommunerne bliver bedre kompenseret for deres mange sociale udgifter.

Et *tredje mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling og kan ikke stemme for de stillede ændringsforslag.

Da lovforslaget er en udløber af skattereformen, som mindretallet ikke er med i, kan mindretallet ikke tilslutte sig de foreslåede kommunale udligninger og generelle tilskud.

Efter mindretallets opfattelse er lovforslaget ikke udtryk for, at de foreslåede ændringer vil give fuld økonomisk compensation til kommunerne som følge af skattereformens virkninger på de kommunale områder.

Ændringsforslag

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (S, SF, RV og KRF):

Til § 1

- 1) Det under *nr. 8* foreslåede § 17, *stk. 3, nr. 4*, udgår, og i stedet indsættes:
 - »4) amtskommunale mer- eller mindreudgifter som følge af udviklingen i amtskommunernes reale udgifter til jobtræning i forhold til udgiftsniveauet i 1993,
 - 5) udgifterne til statstilskuddet til amtskommuner efter § 19, *stk. 3*.«
- 2) *Nr. 11* affattes således:

»11. § 19, stk. 3 og 4, ophæves, og i stedet indsættes:

»Stk. 3. Indenrigsministeren kan for tilskudsårene 1994-96 yde et særligt tilskud til de kommuner og amtskommuner, hvis byrdefordelingsmæssige tab i forbindelse med skattereform, ændret satsregulering og bruttoficering af sociale ydelser beregnes at overstige en vis del af deres beskatningsgrundlag. Denne del udgør 0,10 pct. for tilskudsåret 1994, 0,15 pct. for tilskudsåret 1995 og 0,20 pct. for tilskudsåret 1996. Tilskuddet ydes for det tab, der overstiger den del af beskatningsgrundlaget, der er nævnt i 2. pkt.«

3) Den under nr. 12 foreslåede § 29 c affattes således:

»§ 29 c. Indenrigsministeren fastsætter regler om beregningsgrundlaget for opgørelsen af de kommunale mer- eller mindredgifter efter § 10, stk. 3, nr. 4, og de amtskommunale mer- eller mindredgifter efter § 17, stk. 3, nr. 4.«

Bemærkninger

Til nr. 1 og 3

Ændringsforslag nr. 1 har til formål at sikre amtskommunerne (inkl. Københavns og Frederiksberg Kommuner) mod merudgifter i forbindelse med fremskaffelsen af jobtræningspladser i henhold til det af arbejdsministeren fremsatte lovforslag nr. L 272 om en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Ændringsforslaget udgør således en parallel til den foreslåede kommunale budgetgarantiordning, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, for så vidt angår de amtskommunale udgifter til jobtræning.

Amtskommunerne (inkl. Københavns og Frederiksberg Kommuner) har efter de hidtidige regler ved en årlig overførsel fra det amtskommunale til det kommunale statstilskud dækket 10 pct. af lønudgifterne i forbindelse med arbejdstilbud til ledige dagpengemodtagere.

Ifølge det af arbejdsministeren fremsatte lovforslag nr. L 272 bortfalder denne regel. Til gengæld indføres en forpligtelse for amtskommunerne (inkl. Københavns og Frederiksberg Kommuner) til at fremskaffe en given kvote jobtræningspladser til ledige dagpengemodtagere.

Det indgår som et led i regeringens aftale med Amtsrådsforeningen af 13. juni 1993 om Amternes økonomi i 1994, at amtskommunerne ikke påføres merudgifter i forhold til budget 1993 som følge af den omtalte ændring i amtskommunernes forpligtelser over for ledige dagpengemodtagere.

På denne baggrund foreslås indsat en ny bestemmelse i lovens § 17, stk. 3, nr. 4, hvorefter der ved den årlige opgørelse af det amtskommunale statstilskud reguleres for mer- eller mindredgifter som følge af udviklingen i amtskommunernes reale udgifter til jobtræning i forhold til udgiftsniveauet i 1993.

Bestemmelsen omfatter de amtskommunale bruttolønudgifter i forbindelse med jobtræningspladser til ledige dagpengemodtagere (herunder arbejdstilbud i overgangsperioden), fratrukket det statslige løntilskud samt eventuelle tilskud og indtægter i øvrigt.

Der foretages en foreløbig beregning i året forud for tilskudsåret på grundlag af statens skøn over de amtskommunale mer- eller mindredgifter i tilskudsåret.

Det foreløbigt beregnede beløb efterreguleres, når de faktisk afholdte amtskommunale udgifter foreligger opgjort.

Ved opgørelsen af mer- eller mindredgifter i det enkelte år korrigeres udgiftsniveauet for 1993 for den stedfundne pris- og lønudvikling fra 1993 til det pågældende år. Udgiftsniveauet for 1993 er for amtskommunerne (inkl. Københavns og Frederiksberg kommuner) opgjort til 304 mio. kr. i 1993 pris- og lønniveau.

Det foreslås i øvrigt, at indenrigsministeren fastsætter nærmere regler for opgørelsen af mer- og eller mindredgifter, jf. den foreslåede ændring af § 29 c under lovforslagets nr. 12.

Til nr. 2

Ifølge lovforslagets § 1, nr. 11, kan indenrigsministeren for årene 1994-96 yde et særligt tilskud til kommuner og amtskommuner, hvis byrdefordelingsmæssige tab som følge af skattereform og bruttoficering af sociale ydelser beregnes at overstige 0,2 pct. af deres beskatningsgrundlag. Grænsen på de 0,2 pct. foreslås ændret således, at den bliver på 0,10 pct. for tilskudsåret 1994, 0,15 pct. for tilskudsåret 1995 og 0,20 pct. for tilskudsåret 1996. Ændringsforslaget er en følge af de aftaler, regeringen den 13. juni 1993 har indgået med

Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi i 1994 og 1995 og med Amtsrådsforeningen om amternes økonomi i 1994.

Efter bemærkningerne til lovforslaget er det skønnet, at en grænse på 0,2 pct. indebærer, at godt 20 kommuner og én amtskommune (Roskilde Amtskommune) vil modtage tilskud, og at tilskuddet i alt vil blive på ca. 15 mio. kr. til kommunerne og ca. 10 mio. kr. til Roskilde Amtskommune.

Med de foreslåede ændrede grænser skønnes tilskuddet at blive aktuelt for ca. 50, 35, og 25 kommuner i henholdsvis 1994, 1995 og 1996. Det bemærkes, at tabene på henholdsvis 0,10, pct. 0,15 pct. og 0,20 pct. beregnes før re-

duktion af statstilskud som følge af denne ordning.

Tilskuddene for hvert af de tre år anslås at blive henholdsvis 50 mio. kr., 30 mio. kr. og 15 mio. kr.

For så vidt angår amtskommunerne vil tilskuddet ud over for Roskilde Amtskommune også blive aktuelt for Frederiksborg Amtskommune.

Tilskuddene til disse to amtskommuner skønnes for hvert af de tre år i alt at blive henholdsvis ca. 60 mio. kr., 35 mio. kr. og 10 mio. kr.

Tilskuddene finansieres af de samlede statstilskud til kommunerne og amtskommunerne.

Erling Christensen (S) Grete Schødt (S) Poul Erik Dyrland (S) Holger Graversen (S)

Klaus Hækkerup (S) fmd. Peder Sass (S) Jørn Pedersen (S) Pernille Frahm (SF)

Torben Rechendorff (KF) Kirkegaard (KF) Per Tærsebøl (KF) Lis Noer Holmberg (V)

Erik Larsen (V) Else Winther Andersen (V) Poul Nødgaard (FP) nfmd.

Ebbe Lundgaard (RV) Glønborg (KRF)

Centrum-Demokraterne havde ingen medlemmer i udvalget.

Bilag**Et af udvalgets spørgsmål til indenrigsministeren og dennes svar herpå***Spørgsmål 3:*

»Vil ministeren tilstille udvalget en oversigt over konsekvenserne for de enkelte kommuner ved ændringen af udligning og tilskud efter dette lovforslag?«

Svar:

I vedhæftede bilag er vist en foreløbig opgørelse af de samlede konsekvenser for de enkelte kommuner ved skattereform, bruttoficering samt ændring af tilskuds- og udligningssystemet.

Der er tale om to tabeller, tabel A og tabel B. Tabel A er en specifikation af bilag 2A og bilag 3A vedhæftet lovforslaget, som viser de byrdefordelmæssige forskydninger, efter at der er taget højde for kompensation og afledte virkninger i udligningssystemet, men uden de foreslåede ændringer i opgørelsen af de amts- og primærkommunale udgiftsbehov og ændrede udligningsniveauer. Disse ændringer i udligningssystemet er medtaget i tabel B, der svarer til bilag 2B og 3B i lovforslaget.

Der er som nævnt i lovforslagets bemærkninger tale om en foreløbig beregning, og såvel de angivne totaltal som fordelingen mellem kommuner og amtskommuner er aktuelt genstand for en nærmere vurdering herunder drøftelse med de kommunale parter. Indenrigsministeriet vil derfor senere tilstille udvalget en revideret opgørelse af de samlede kommune-mæssige konsekvenser.

I søjle 1-9 fremgår de beregnede virkninger af skattereform og bruttoficering for de enkelte kommuner, omregnet til skatteprovenu. I søjle 10 ses den samlede virkning af ændringerne i søjle 1-9, før virkninger som følge af det kommunale udligningssystem er inddraget. I søjle 11 ses den samlede endelige virkning, efter at virkningerne af det kommunale udligningssystem er inddraget, herunder - i tabel B - virkninger som følge af de foreslåede justeringer af tilskuds- og udligningssystemet. I søjle 12 ses den samlede virkning i pct. af kommunens beskatningsgrundlag.

Der er i beregningerne ikke inddraget den særlige overgangsordning for kommuner med særlig store tab (over 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget).