

Til lovforslag nr. L 245 og L 246. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 29. maj 1995

## Betænkning

over

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

(Udligningsreform)

### II. Forslag til lov om ændring af lov om kommunal indkomstskat og forskellige andre love

(Tilbud om budgetsikkerhed ved statsgaranteret udskrivningsgrundlag samt ændringer som følge af kommunal udligningsreform)

Udvalget har behandlet lovforslagene i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret dels skriftligt, dels i samråd, og til finansministeren, som denne har besvaret skriftligt.

De spørgsmål, udvalget har stillet til indenrigsministeren til mundtlig besvarelse, og indenrigsministerens talepapir til brug for samråd i udvalget den 24. maj 1995 er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere er to af de skriftlige henvendelser til udvalget og indenrigsministerens kommentar hertil optrykt som bilag til betænkningen.

Udvalget har modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Allerød Kommune,  
Amtsrådsforeningen i Danmark,  
Ballerup Kommune,  
Bjergsted, Høng og Gørlev kommuner,  
Borgmestre fra Ringkøbing Amt,  
Borgmestre fra Sønderjylland,  
Borgmestre fra Ribe Amt,  
Borgmestre fra Vejle Amt,  
Bornholms Amt,  
Det skæve Danmark, Landsudvalget,  
Dragør Kommune,  
Elleve amtsråd,

Fem samarbejdskommuner i Nordsjælland,  
Firkløverkommunerne,  
Frederiksberg Kommune,  
Gundsø Kommune,  
Hashøj, Skælskør, Høng, Sorø, Haslev og  
Fuglebjerg kommuner,  
Helsingør Kommune,  
Hvidovre Kommune,  
Kommuneforeningen i Roskilde Amt,  
Kommuneforeningen i Storstrøms Amt,  
Kommuneforeningen i Sønderjyllands  
Amt,  
Kommunernes Landsforening,  
Ledøje-Smørum Kommune,  
Møn Kommune,  
Nørhald Erhvervsråd,  
Ravnsborg Kommune,  
Skattechefforeningen i Danmark,  
Skibby Kommune,  
Skælskør Kommune,  
Skærbæk Kommune,  
Stenløse Kommune,  
Stevns Kommune,  
Sønderjyllands Amt,  
Viborg Amt,  
Værløse Kommune og  
Åbybro Kommune.

Der er af indenrigsministeren stillet ændringsforslag til de under I og II anførte lovforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) lovforslagene til *vedtagelse* med de af indenrigsministeren stillede ændringsforslag. Flertallet oplyser, at Enhedslisten og Centrum-Demokraterne, der ikke har medlemmer i udvalget, kan tilslutte sig flertallets indstilling.

For så vidt angår det under I anførte lovforslag, har flertallet noteret sig, at indenrigsministeren har tilkendegivet, at der fra puljen til særlig vanskeligt stillede kommuner i henhold til lovforslagets § 19 vil kunne fordeles særtilskud til vanskeligt stillede kommuner, som mister et beløb i tilskud og udligning som følge af reformen. De ekstra midler udgør umiddelbart 30 mio. kr., idet puljen dels forhøjes med knap 10 mio. kr. i 1996, dels aflastes for 20 mio. kr., fordi tilskuddet til kommuner med belastede boligområder uden for hovedstadsområdet bortfalder.

Flertallet er herudover opmærksomt på, at puljen yderligere vil blive aflastet i 1996 som følge af, at bl.a. visse ø-kommuner får en gevinst ved udligningsreformen, som væsentligt overstiger de beløb, de pågældende kommuner hidtil har modtaget som særtilskud fra puljen.

Hertil kommer, at der i puljen til særlig vanskeligt stillede kommuner er afsat et beløb i 1996 på 10 mio. kr. til kommuner, der som følge af skattereformen har økonomiske vanskeligheder. Da der ikke hidtil har været fuld anvendelse for dette beløb, og da der i lovforslagets overgangsordning også er taget hensyn til tab som følge af skattereformen, vil dette beløb kunne anvendes til andet formål.

Flertallet går i den forbindelse ud fra, at også disse ekstra beløb vil kunne anvendes til særtilskud til vanskeligt stillede kommuner, som mister beløb som følge af reformen, herunder vejkrateriets afskaffelse.

Indenrigsministeren vil herved alt i alt kunne disponere over særtilskud på op mod 50 mio. kr. til dette brug.

Indenrigsministeren har oplyst, at ministeren vil være indstillet på i de første år efter udligningsreformen at fordele et beløb på 50 mio. kr. til kommuner, som har tab på udligningsre-

formen før overgangstilskud, som har særlig stort vejnet i forhold til indbyggertallet, og som har svagt beskatningsgrundlag.

I forbindelse med udmålingen af beløbets størrelse har flertallet noteret sig, at kommunerne i sammenslutningen »Det skæve Danmark« i henhold til svaret på spørgsmål 41 til lovforslaget skal aflevere 29 mio. kr. før overgangstilskud og 45 mio. kr. efter overgangstilskud til de øvrige kommuner. En del af tabet skyldes, at det såkaldte vejkraterium afskaffes i udligningen af udgiftsbehov. Vejkrateriet erstattes af et grundtillæg på 7,5 mio. kr. som særlig hjælp til de mindre kommuner samt en forbedret udligning for kommuner med svagt beskatningsgrundlag. Kompensation og tab er dog ikke fordelt på samme måde blandt kommunerne, og udvalget anser det derfor for nødvendigt, at der ved tildelingen af særtilskud i de første år tages hensyn til vejlængde.

Indenrigsministeren har i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål fra udvalget angivet den påtænkte fordeling af tilskuddet på 50 mio. kr. i 1996.

Flertallet har yderligere noteret sig, at indenrigsministeren yderligere har tilkendegivet, at der også ved tildeling af særtilskud fra den særlige pulje for hovedstadsområdet efter lovforslagets § 20 vil blive taget hensyn til vanskeligt stillede kommuner med tab på reformen. Også i hovedstadsområdet vil der være kommuner, som på grund af et forøget beløb fra udligningssystemet vil få mindre behov for tilskud fra særtilskudpuljen. Flertallet noterer sig ligeledes, at det i lovforslagets bemærkninger og under udvalgsbehandling af lovforslaget er tilkendegivet, at fordelingskriterierne for § 20-puljen vil blive tilpasset på baggrund af de byrdefordelingsmæssige ændringer, der forekommer i tilknytning til ændringerne i det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Flertallet konstaterer, at indenrigsministeren i besvarelsen af spørgsmål 31 har tilkendegivet, at ministeren ved fastsættelsen af regler for opgørelse af det aldersbestemte udgiftsbehov for 7-16-årige, for så vidt angår skoleudgifter, i en overgangsperiode vil tage udgangspunkt i et korrigeret antal 7-16-årige. Dette indebærer, at der som hidtil tages hensyn til de merudgifter pr. skoleelev, der kan opstå for kommuner med stort fald i elevtallet.

Indenrigsministeren har endelig tilkendegivet, at der uanset de væsentlige forbedringer,

der sker i udligningssystemet med de foreslåede lovændringer, fortsat kan være behov for en videreudvikling af systemet, særlig vedrørende de sociale kriterier.

Indenrigsministeren har endvidere givet udtryk for, at erhvervsbeskatningen bør søges inddraget i udligningssystemet, i det omfang dette kan kombineres med et tilstrækkeligt incitament til en effektiv ligningsindsats.

For så vidt angår det under II anførte lovforslag, konstaterer flertallet, at der med lovforslaget og det samtidig hermed fremsatte forslag om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (L 245) vil blive skabt en væsentlig forenkling af afregningssystemet.

I dag er der i tilskuds- og udligningssystemet fire efterreguleringer. Vælger kommunen fortsat selv at budgettere sit skattegrundlag, vil der i tilskuds- og udligningssystemet kun være én efterregulering.

Vælger kommunen det statsgaranterede skattegrundlag, undgår kommunen helt de efterreguleringer både i skattesystemet og i udligningssystemet, der skyldes udviklingen i de selvavgivne indkomster.

Der vil alene blive tale om, at kommunen efterfølgende vil få udbetalt de reguleringer, der skyldes resultatet af ligningsarbejdet m.v. Disse beløb vil ikke blive udlignet, og der opnås derfor en styrkelse af kommunens ligningsincitament.

Flertallet konstaterer, at der med forslaget om statsgaranti tilvejebringes øget budgetsikkerhed for de kommuner, der ønsker det, uden at dette fører til svækkelse af sammenhængen mellem skattegrundlag og det politisk besluttede serviceniveau. Tværtimod indebærer lovforslaget, at de politiske beslutninger om serviceniveau vil kunne ske under større sikkerhed, idet statsgarantien medfører sikkerhed for finansieringen. Det vil stadig være sådan, at udgiftskrævende beslutninger om øget serviceniveau vil betyde, at skatteprocenten må forhøjes.

Det har været fremført i pressen, at garantiordningen er et første skridt hen imod en kommunal enhedsskat. Det er for flertallet væsentligt at understrege, at lovforslaget overhovedet ikke indeholder elementer af enhedsskat. Ved enhedsskat fratages kommunerne retten til selv at fastsætte skatteprocenten efter det lokalt valgte serviceniveau. Lovforslaget påvir-

ker på ingen måde kommunernes selvstændige skatteudskrivningsret.

Hertil kommer, at det statsgaranterede skattegrundlag, som tilbydes kommunerne, ikke er løserevet fra indkomstudviklingen i den enkelte kommune.

Garantien er baseret på en fremregning af den enkelte kommunes eget faktiske indkomstgrundlag. Herved opretholdes den snævre sammenhæng mellem borgernes indkomst i kommunen og kommunens skatteprovenu.

Det statsgaranterede skattegrundlag er alene et tilbud, som det er frivilligt for den enkelte kommune at benytte sig af. Det er for flertallet væsentligt at understrege, at kommunerne – hvis de ønsker det – fortsat selv kan budgettere deres skattegrundlag.

Flertallet fastslår, at frivilligheden ikke kan ændres, medmindre de partier, der indgår i flertallet, er enige herom.

Forslaget om statsgaranti for udskrivningsgrundlaget indebærer, at staten påtager sig den økonomiske risiko ved fejlslagen udviklingen i udskrivningsgrundlaget for de kommuner, der vælger statsgaranti.

Et *mindretal* (Venstres, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslagene til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme imod de stillede ændringsforslag.

Mindretallet afviser regeringens lovforslag til ny kommunal udligningsordning.

Lovforslagene vil betyde, at kommunernes incitament til budgetansvarlighed svækkes markant. Indførelsen af et statsgaranteret skattegrundlag vil således underminere det grundlæggende princip i det nuværende system, nemlig at kommunerne skal indrette udgifterne efter, hvad borgerne tjener. Kommunerne kommer under mindre pres til at tilpasse udgiftssiden til et svindende skattegrundlag. Det vil få vidtrækkende konsekvenser for de samlede offentlige finanser.

Samtidig indeholder den ny udligningsordning en tendens til centralisme, som mindretallet på det kraftigste må tage afstand fra. Statsgarantien betyder, at sammenhængen mellem indtægs- og udgiftsstyringen forsvinder. Staten beregner både skat, tilskud og udligning. Dermed overtager den det fulde ansvar for sammenhængen, og kommunerne mister tilsvarende ansvaret. Dette er helt uacceptabelt og et slag mod det kommunale selvstyre. Mindretal-

let mener derimod, at forskelle i lokal beskatning skal afspejle forskellene i det politisk besluttede serviceniveau.

Et hovedformål med den ny udligningsordning er at afhjælpe Københavns Kommunes problemer. Det sker, uden at der stilles et eneste modkrav til Københavns Kommune om effektiviseringer, rationaliseringer, afbureaukratisering, udliciteringer eller andet, der fundamentalt kan forbedre kommunens økonomi. Mindretallet ønsker også Københavns Kommunes problemer løst, men det skal ske én gang for alle, og således at der stilles markante krav til kommunen om at rette op på de grundlæggende strukturproblemer. Mindretallet frygter, at omlægningen af udligningsordningen blot vil cementere de problemer, Københavns Kommune lider under i dag.

Mindretallet frygter, at den stærke understregning af de sociale kriterier vil mindske kommunernes incitament til at løse de sociale problemer. Resultatet kan blive en cementering af de sociale problemer.

Endelig er mindretallet stærkt utilfreds med, at regeringen nu gennemfører en omfattende kommunal udligningsordning hen over hovedet på de tre borgerlige partier i Folketinget, der mandatmæssigt har flertal i kommunalbestyrelserne.

Mindretallet er tillige stærkt utilfreds med, at et så omfattende lovkompleks med så vidtrækkende konsekvenser for det kommunale selvstyre og for de offentlige finanser hastes igennem Folketinget på meget kort tid, og uden at de kommunale organisationer på noget tidspunkt har været inddraget i forhandlinger med regeringen. De mange deputationer fra individuelle kommuner og sammenslutninger af kommuner viser med al ønskelig tydelighed, at regeringens lovforslag ikke er gennemarbejdede og gennemskuelige.

## Ændringsforslag til

### I. Forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (Udligningsreform)

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

## Til § 1

1) I nr. 2 indsættes efter den foreslåede § 7 som ny paragraf:

»§ 8. De kommuner i hovedstadsområdet, hvis udgiftsbehov pr. indbygger er mindre end det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger i hovedstadsområdet, yder ud over tilskud efter § 5 et årligt tilskud til de kommuner i hovedstadsområdet, hvis udgiftsbehov pr. indbygger er større end det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger i hovedstadsområdet.

Stk. 2. I udligningen efter stk. 1 beregnes kommunernes udgiftsbehov som kommunens samlede udgiftsbehov, jf. § 9, divideret med kommunens indbyggertal. En kommunes tilskud eller tilsvarende beregnes ved at gange forskellen mellem kommunens udgiftsbehov pr. indbygger og det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger for kommunerne i hovedstadsområdet med kommunens indbyggertal og et udligningsniveau på 0,40.«

2) I nr. 8 indsættes som overskrift før den foreslåede affattelse af § 14:

»Udligning af udgiftsbehov«

3) I den under nr. 11 foreslåede affattelse af § 19, stk. 3, ændres »stk. 3« til: »stk. 2«.

4) Efter nr. 15 indsættes som nyt nummer: »01. § 24, 1. pkt. i afsnittet *Beskatningsgrundlag for en amtskommune* affattes således:

»Provenuet af amtskommunens indkomstskat divideret med udskrivningsprocenten til lagt provenuet af grundskyld divideret med udskrivningsprocenten for beregningsåret.«

## Bemærkninger

### Til nr. 1

Ved ændringsforslaget indsættes en ny § 8, som på grund af en beklagelig fejl mangler i det fremsatte lovforslag.

Den foreslåede § 8 indeholder hjemmelen for udligningen af forskelle i udgiftsbehov mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

Udligningsgraden foreslås øget fra de nuværende 25 pct. til 40 pct.

Denne forøgelse indgår i den fremstilling af udligning af udgiftsbehov, der er givet i bemærkningerne til lovforslaget (se side 17-22).

Bet. o. lovf. vedr. kommunal udligning m.v.

Til nr. 2

Der er tale om en redaktionel indsættelse af en overskrift til den foreslåede § 14.

Til nr. 3

Der er tale om en redaktionel rettelse af en henvisning.

Til nr. 4

Der er tale om en præcisering af den kommunale udlignings- og tilskudslovs § 24, der bl.a. omhandler opgørelsen af beskatningsgrundlag for amtskommuner.

Beskatningsgrundlag for amtskommunerne opgøres som amtskommunernes udskrivningsgrundlag tillagt grundskyld. Ved denne beregning omregnes provenuet af grundskyld til beskatningsgrundlag med amtskommunens udskrivningsprocent.

Med ændringsforslaget præciseres det, at der ved omregning af grundskyld til beskatningsgrundlag for amtskommunerne anvendes udskrivningsprocenten for beregningsåret, dvs. året før tilskudsåret.

De i § 24 nævnte beskatningsgrundlag vedrører i øvrigt, jf. lovforslagets bemærkninger, for udskrivningsgrundlagets vedkommende de selvangivne indkomster uden hensyn til senere ligningsmæssige ændringer.

Ændringsforslag  
til

**II. Forslag til lov om ændring af lov om kommunal indkomstskat og forskellige andre love**

(Tilbud om budgetsikkerhed ved statsgaranteret udskrivningsgrundlag samt ændringer som følge af kommunal udligningsreform)

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

Til § 2

1) I det under nr. 2 foreslåede § 7, stk. 2, affattes 3. og 4. pkt. således:

»Indenrigsministeren fastsætter bestemmelser om fremskrivningsgrundlaget for hen-

holdsvis kommunernes og amtskommunernes udskrivningsgrundlag og giver meddelelse om de udmeldte udskrivningsgrundlag senest den 1. juli i året forud for det indkomstår, de vedrører. Fremskrivningsprocenten for kommunernes henholdsvis amtskommunernes udskrivningsgrundlag fastsættes af finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg.«

Til § 9

2) I stk. 1 ændres »jf. dog stk. 2-5« til: »jf. dog stk. 2-6«.

3) Efter stk. 4 indsættes som nyt stykke:  
»Stk. 5. Bestemmelsen i § 5, nr. 1, finder anvendelse fra 1996.«  
Stk. 5-7 bliver herefter stk. 6-8.

4) I stk. 5, der bliver stk. 6, ændres »Bestemmelserne i §§ 5-8« til: »Bestemmelserne i § 5, nr. 2, og §§ 6-8«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Med ændringsforslaget præciseres det, at den omhandlede hjemmel vedrører korrektioner i fremskrivningsgrundlaget som følge af skattetekniske forhold, f.eks. ændringer i skattereglerne, som har en forskellig påvirkning af udskrivningsgrundlaget i kommuner og amtskommuner.

Ændringsforslaget indebærer således, at der ikke vil være den i bemærkningerne til lovforslaget omtalte mulighed for at inddrage regionale forskelle i indkomstudviklingen ved fastsættelsen af fremskrivningsprocenten.

Til nr. 2-4

Med indsættelsen af et nyt § 9, stk. 5, præciseres det, at forhøjelsen af refusionsprocenten for boligsikring fra 40 til 50 (lovforslagets § 5, nr. 1) finder anvendelse fra 1996. Der er tale om statens refusion af kommunernes boligsikringsudgifter.

Præciseringen skyldes, at formuleringen i lovforslagets § 9, stk. 5, kan give anledning til tvivl om, hvorvidt forhøjelsen af refusionsprocenten skulle have virkning allerede fra 1995.

*Klaus Hækkerup (S) fmd. Erling Christensen (S) Poul Erik Dyrland (S)*  
*Holger Graversen (S) Ole Stavad (S) Anne Baastrup (SF) Vibeke Peschardt (RV)*  
*Dorte Bennedsen (S) Tommy Dinesen (SF) Else Winther Andersen (V) Helge Sander (V)*  
*Mariann Fischer Boel (V) Hans Christian Schmidt (V) Torben Rechendorff (KF)*  
*Bendt Bendtsen (KF) Henriette Kjær (KF) Poul Nødgaard (FP) nfmd.*

Enhedslisten og Centrum-Demokraterne havde ikke medlemmer i udvalget.

## Bilag 1

**Udvalgets spørgsmål til indenrigsministeren til mundtlig besvarelse og indenrigsministerens talepapir til brug for samrådet i udvalget den 24. maj 1995**

Indenrigsministeriet

Den 24. maj 1995

**Talepapir til brug for samråd i Kommunaludvalget den 24. maj 1995***Spørgsmål A:*

»Med baggrund i, at de to fremsatte lovforslag, L 245 og L 246, omhandler meget vidtgående og komplicerede ændringer af det kommunale udlignings- og finansieringssystem, bedes ministeren redegøre for årsagen til, at ministeren ikke har fundet det nødvendigt at inddrage Folketinget i det forberedende lovarbejde, når statsministeren den 4. oktober 1994 og indenrigsministeren selv den 13. januar 1995 bekendtgjorde, at der ville ske ændringer på netop dette område.«

*Svar:*

Regeringen har ved udarbejdelsen af lovforslagene valgt at følge den sædvanlige procedure, hvorefter regeringens lovforslag forberedes af regeringen og fremsættes på regeringens ansvar.

Som det fremgår af spørgsmålet, indeholder lovforslagene meget vidtgående og komplicerede ændringer i kommunernes finansieringsforhold.

Regeringen har derfor været interesseret i, at lovforslagene blev grundigt forberedt.

Som følge heraf har regeringen, jf. svaret på spørgsmål B, også lagt vægt på, at de kommunale parter via Finansieringsudvalget blev inddraget i det forberedende arbejde inden den endelige udformning af reformforslagene.

Ønsket om at sikre en sådan grundig forberedelse af regeringens lovforslag har naturligvis indebåret, at der måtte afsættes tilstrækkelig tid hertil.

Der har således i perioden januar til marts været afholdt møder i Finansieringsudvalget, jf. svaret på spørgsmål B.

Hertil kommer, at det i regeringens forberedelse af lovforslagene også er blevet anset for hensigtsmæssigt at undersøge, om det ville være muligt at samle flertal for ændringer i kommunernes finansieringsforhold.

I relation til udligningsreformen har der således inden fremsættelsen været taget kontakt til forskellige af Folketingets partier, netop for at afklare flertalsmulighederne.

*Spørgsmål B:*

»Ministeren bedes redegøre for årsagen til, at ministeren ikke har fundet det nødvendigt at inddrage Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i det forberedende lovarbejde.«

*Svar:*

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen er sammen med Københavns og Frederiksberg Kommuner repræsenteret i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Udvalget består herudover af repræsentanter for en række ministerier og har til opgave at behandle de spørgsmål om kommunernes finansieringsforhold m.v., som indenrigsministeren måtte ønske at få belyst.

En række af lovforslagets forenklingforslag har således fra 1992 til 1993 været behandlet i en arbejdsgruppe under Finansieringsudvalget, med deltagelse af de kommunale parter. Det gælder f.eks. spørgsmålet om forenklinger i afregningssystemet, herunder en statsgarantiordning.

Resultatet af dette arbejde fremgår af betænkning 1250.

Også spørgsmål om anvendelse af selvangi-

ven indkomst i udligningen har været behandlet i Finansieringsudvalget.

Herudover har der umiddelbart i forbindelse med forberedelsen af udligningsreformen i perioden januar til marts 1995 været afholdt tre møder i Finansieringsudvalget, hvor en række af de elementer, der nu indgår i reformforslaget, har været drøftet.

Via behandlingen i Finansieringsudvalget har regeringen således – inden sin politiske stillingtagen – haft kendskab til de kommunale parters holdning til langt de fleste af de elementer, der indgår i reformforslaget, og der er i flere tilfælde tale om imødekomelse af kommunale synspunkter i forslaget.

### Spørgsmål C:

»Ministeren bedes dokumentere de faktiske ændringer på det kommunale område, som efter ministerens opfattelse har nødvendiggjort en ændring af kriterierne for de kommunale udligningsordninger.«

### Svar:

Regeringen har ved sin tiltrædelse udtrykt ønske om at reformere det kommunale tilskuds- og udligningssystem på en sådan måde, at det bliver enklere og mere gennemskueligt, og således, at der sikres en bedre sammenhæng mellem tilskud, udgiftsbehov og skattegrundlag.

Forenklingmuligheder har herefter været drøftet med de kommunale parter i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.

»Selvbudgettering« har været en af de ændringmuligheder, der har været drøftet i udvalget. For at muliggøre selvbudgettering er det blevet overvejet, hvordan systemets betingelser kunne forenkles. En af mulighederne herfor er afskaffelse af den såkaldte lønkorrektions i udligningen.

Da afskaffelsen kunne føre til visse byrdefordelingsvirkninger, er det yderligere blevet drøftet, hvordan sådanne virkninger kunne imødegås. I den forbindelse er en nedsættelse af udligningsniveauet kommet på tale som en ændring, der i et vist omfang kunne afbalancere afskaffelsen af lønkorrektionen.

Som følge af disse overvejelser indeholder lovforslaget – ud over muligheden for selvbudgettering – en afskaffelse af lønkorrektionen

kombineret med en nedsættelse af udligningsniveauet i skattegrundlagsudligningen.

Visse ændringer i lovforslaget er med andre ord foranlediget af ønsket om forenkling og større gennemskuelighed.

Ændringer i kriterier og udligningsniveau i udgiftsbehovsudligningen kan derimod henføres til ønsket om at sikre en større sammenhæng mellem tilskud og udgiftsbehov.

Der er således til stadighed behov for at undersøge, om de fastsatte kriterier fortsat afspejler forskelle i kommunal udgiftsbelastning, og om udligningstilskuddene udbetales til de kommuner, der har de største behov.

I Kommunaludvalgets betænkning over lovforslag L 224 i folketingssamlingen 1993-94 noterede flertallet sig således, at indenrigsministeren under lovforslagets behandling havde oplyst, at det bl.a. må undersøges, om udligningssystemet i højere grad bør tage hensyn til forskellighederne i kommunernes udgiftsmæssige situation. Herunder blev det tilkendegivet, at Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg fortsat vil følge udgiftsudviklingen i førtidspensionerne med henblik på at vurdere det hensigtsmæssige i »førtidspensionskriteriet«.

Dertil kommer, at en ændring af det såkaldte vejkriterium længe har trængt sig på. For det første er de vejlængder, der indgår i vejkriteriet, vejlængderne fra 1982. For det andet har Finansieringsudvalgets undersøgelser helt tilbage fra 1982 vist, at vejlængder ikke er noget godt kriterium, og udvalget anbefalede allerede dengang, at kriteriet udgik.

Uanset at der således ikke var noget statistisk grundlag herfor, fastholdt den daværende regering alligevel vejkriteriet ved fremsættelsen af lovforslag L 151 i 1983. Da der imidlertid fortsat ikke er nogen dokumentation for, at vejkriteriet er et godt kriterium, har jeg ikke fundet det holdbart at bibeholde kriteriet.

Hertil kommer, at der i den gældende lov er en revisionsbestemmelse, der kræver en revision af den særlige nøgle for budgetgaranti senest i folketingssamlingen 1995-96.

Yderligere ønskede flertallet bag den nævnte betænkning, at der så vidt muligt allerede i denne samling blev fremsat forslag vedrørende forbedring af kommunernes ligningsincitament.

Alt i alt har jeg derfor fundet det naturligt at fremsætte et lovforslag, der samler alle de nød-



vendige ændringer i ét lovforslag i denne samling.

*Spørgsmål D:*

»Ministeren bedes redegøre for forslaget i L 246 om, at indenrigsministeren og finansministeren fastsætter indtægtsgrundlaget endeligt for den enkelte kommune, såfremt kommunen ønsker dette.

Ministeren bedes endvidere redegøre for, hvordan, hvornår og i hvilket omfang der vil kunne blive taget højde for regionale forskelle i indkomstudviklingen, som lovforslaget giver hjemmel til.«

*Svar:*

Lovforslagets hovedformål er at give kommunerne en større budgetsikkerhed. Alle kommuner og amtskommuner vil efter forslaget få tilbud om et statsgaranteret udskrivningsgrundlag for kommunal indkomstskat. Det er frivilligt for kommunerne, om de vil modtage tilbudet.

På tilskuds- og udligningssiden sikres en tilsvarende mulighed med det samtidigt fremsatte forslag om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner.

Forslaget om statsgaranti for udskrivningsgrundlaget indebærer, at staten påtager sig den økonomiske risiko ved fejlskøn over udviklingen i udskrivningsgrundlaget for de kommuner, der vælger statsgaranti.

Kommuner, der vælger statsgaranti, vil få udbetalt det garanterede skatteprovenu af de selvangivne indkomster samt de garanterede tilskuds- og udligningsbeløb, som er knyttet til størrelsen af udskrivningsgrundlaget. Uanset den faktiske udvikling vil der ikke ske efterre-

gulering, der knytter sig til udskrivningsgrundlagets størrelse. Kommunerne vil dog på normal vis skulle deltage i reguleringer af bloktilskudspuljen m.v.

Garantien gives for de selvangivne indkomster, således at provenuet af kommunens ligningsindsats tilgår kommunen og amtskommunen ved en særskilt afregning.

Garantien er baseret på en frenregning af den enkelte kommunes eget faktiske indkomstgrundlag. Herved opretholdes den snævre sammenhæng mellem borgernes indkomst i kommunen og kommunens skatteprovenu. Det er derfor ikke korrekt, når det fra forskellig side har været anført, at skatteindtægterne løsrives fra den faktiske udvikling i de lokale borgeres indkomster.

Det er udgangspunktet for lovforslaget, at fremskrivningsprocenten vil blive fastsat på grundlag af statens skøn over den lands gennemsnitlige udvikling i udskrivningsgrundlaget i de pågældende år, og at fremskrivningsprocenten således vil være ens for alle kommuner.

Regeringen har imidlertid fundet det hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med lovforslaget tilvejebringes mulighed for på et senere tidspunkt – f.eks. på baggrund af et ønske herom fra kommunal side – også at kunne fastsætte fremskrivningsprocenten for den enkelte kommune under hensyntagen til forskelle i den regionale indkomstudvikling.

Regeringen har imidlertid ingen aktuelle planer om at inddrage regionale forskelle ved fastsættelsen af fremskrivningsprocenten.

Hvis dette på et tidspunkt måtte blive aktuelt, vil det blive forberedt via nærmere analyser m.v. i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.

**Bilag 2****Henvendelser fra Kommunernes Landsforening og Skattechefforeningen i Danmark  
og indenrigsministerens kommentar hertil**

Kommunernes Landsforening

Den 16. maj 1995

Folketingets Kommunaludvalg  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K**Vedrørende lovforslagene om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud (L 245) og  
om ændring af lov om kommunal indkomstskat m.v. (L 246)**

Indenrigsministeren har den 28. april 1995 fremsat to lovforslag om henholdsvis ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (L 245) og ændring af lov om kommunal indkomstskat og forskellige andre love (L 246) og har tillige fremsendt forslagene til høring hos blandt andre Kommunernes Landsforening.

Til Kommunaludvalgets orientering vedlægges det høringssvar, som landsforeningen har afgivet d.d.

Med venlig hilsen

EVAN JENSEN

/ Peter Gorm Hansen

## KOMMUNERNES LANDSFORENING

Den 16. maj 1995

Indenrigsministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
1218 København K

**Vedrørende lovforslagene om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud (udligningsreform) samt om ændring af lov om kommunal indkomstskat**

Indenrigsministeriet har med skrivelse af 27. april 1995 (sag nr. 1400-30/1995) fremsendt forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (L 245) samt forslag til lov om ændring af lov om kommunal indkomstskat og forskellige andre love (L 246) med en anmodning om Kommunernes Landsforenings eventuelle bemærkninger.

Landsforeningen har noteret sig, at de to fremsatte lovforslag omhandler meget vidtgående ændringer af det kommunale finansieringssystem. Det havde derfor været særdeles ønskeligt, såfremt landsforeningen havde haft mulighed for at kommentere lovforslagene på et noget tidligere tidspunkt.

Et af elementerne i det fremsatte lovkompleks bryder afgørende med det hovedprincip for den kommunale finansiering, der blev fastlagt i forbindelse med kommunalreformen i 1970. Det drejer sig om forslaget i L 246 om, at indenrigsministeren og finansministeren fastsætter indtægtsgrundlaget endeligt for den enkelte kommune, såfremt kommunen ønsker det. Denne individuelle garanti for udskrivningsgrundlagets størrelse foreslås at erstatte hjemmelen til at fastsætte en kollektiv finansieringsgaranti for henholdsvis kommunerne og amtskommunerne under ét. For den enkelte kommune skulle det indebære, at skatteprovenu og generelle tilskud kan fastlægges endeligt forud for budgetåret, og således at der alene sker en løbende regulering af skatteprovenuet som følge af ligningsmæssige ændringer.

Landsforeningen tager af flere grunde klart afstand fra dette forslag. Landsforeningen finder ikke, at det er en statslig opgave at garantere det kommunale udskrivningsgrundlag. Regeringen har bl.a. begrundet forslaget med, at den enkelte kommune fritages for risikoen ved eget skøn, og at det er en hjælp til kommuner

med lav vækst i udskrivningsgrundlaget. Landsforeningen er overordentlig betænkelig ved, at regeringen hermed direkte ønsker at svække sammenhængen mellem skattegrundlaget og det politisk besluttede serviceniveau i de enkelte kommuner. Det er et grundprincip, som hele den kommunale sektor bakker op, og som regeringen også hidtil har fremhævet som en hovedmålsætning.

Den kommunale indkomstskat er en uadskillelig del af det kommunale selvstyre, som det har udviklet sig de seneste 25 år.

I lokalsamfundet fordeles byrden ved finansieringen af de lokale offentlige opgaver, som man har eller ønsker at varetage, ved at udskrive skat på borgernes indkomster. Forslaget om at give en statslig garanti for udskrivningsgrundlaget vil sløre denne sammenhæng.

Hvis staten fastlægger skattegrundlaget i den enkelte kommune, vil der kun være sammenhæng mellem den »kommuneskat«, som borgeren betaler, og det provenu, som kommunen oppebærer, hvis den statsligt fastsatte fremskrivningsprocent gælder for den pågældende kommune. Det vil kun helt undtagelsesvis være tilfældet.

Landsforeningen har ved to lejligheder indgået aftale om det kommunale skattegrundlag, dels en såkaldt fremadrettet finansieringsgaranti vedrørende udskrivningsgrundlaget for 1992 og dels en såkaldt afregningsgaranti for 1993. Det er imidlertid landsforeningens opfattelse, at den form for garantier bør og må være en undtagelse. Landsforeningen har derfor også i sidste års aftaleforhandlinger afvist at indgå en finansieringsgaranti.

Siden sidste år er det i øvrigt mellem regeringen og de kommunale parter aftalt at intensivere drøftelserne om dels den historiske og dels den fremadrettede udvikling i skattegrundlaget. Det er landsforeningens opfattelse

se, at dette arbejde skal videreføres. I det omfang staten eller kommunerne fejlvurderer den faktiske udvikling i skattegrundlaget, må det indgå i efterfølgende års aftaledrøftelser.

Af lovforslaget fremgår det i øvrigt ikke direkte, hvordan den statslige fremskrivningsprocent skal fastsættes. Der er ingen garanti for, at den fastsættes som den forventede udvikling i skattegrundlaget på landsplan. Hertil kommer, at det er helt uklart, hvordan, hvornår og i hvilket omfang der vil kunne blive taget højde for regionale forskelle i indkomstudviklingen, som lovforslagets bemærkninger giver hjemmel til. Bemærkningerne lægger op til en særdeles vidtgående hjemmel til indenrigsministerens administration af loven og herunder til en regional differentiering af skønnene. Landsforeningen finder det særledes betænkeligt, at indenrigsministeren rent administrativt kan fastsætte individuelle skøn for de enkelte kommuner.

Det må være forskellene i den regionale indkomstudvikling, der begrundes, at man i forslaget permanent vil reducere bloktilskuddet til kommuner og amtskommuner med henvisning til, at det især vil være kommuner med en forventet lav udvikling i skattegrundlaget, der vil benytte sig af den statslige garanti. Men hvis der efterfølgende indgår regionale vurderinger ved fremskrivningen af skattegrundlaget for den enkelte kommune, falder begrundelsen for en permanent nedsættelse af bloktilskuddet helt til jorden.

De almindelige retningslinjer ved fastsættelse af bloktilskuddet tilsiger, at der kan foretages efterregulering af kompensationsbeløb, hvis der er tale om et væsentligt beløb, hvis der er en betydelig usikkerhed om kompensationsstørrelse, og hvis det er muligt efterfølgende uden større administrativt besvær at opføre den korrekte kompensation. Den foreslåede kompensation til staten ved indførelsen af en statsgaranti opfylder til fulde alle tre kriterier. En permanent nedsættelse vil derfor i givet fald være helt usaglig og må derfor anses for at være et led i almindelige statslige sparebestrebelse på kommunernes bekostning.

Ifølge lovforslaget har kommunerne fortsat mulighed for selv at budgettere udskrivningsgrundlaget. Den enkelte kommune skal således fremover vælge, hvorvidt den ønsker en endelig, statslig fastlæggelse af udskrivningsgrundlaget eller som hidtil selv at budgettere

skattegrundlaget. Dette vil stille kommunalbestyrelserne og de kommunale forvaltninger i et dilemma, hvor kommunen risikerer et provenutab, hvis kommunen skønner galt.

Den administrative indretning af kildeskattesystemet har med mindre justeringer været uændret siden 1970. Det er landsforeningens opfattelse, at systemet har fungeret særdeles hensigtsmæssigt. Kommunerne har gennem årene udvist en ansvarlig og forsigtig budgettering af udskrivningsgrundlaget, og i hovedparten af de forløbne år har kommunerne typisk haft et mindre tilgodehavende ved slutafregningen. De likviditetsmæssige udsving for kommunerne ved afvigelser mellem budgetteret og faktisk skattegrundlag er i øvrigt blevet betydeligt reduceret ved sammenkædning af reguleringen af generelle tilskud og indkomstskat, der blev gennemført med virkning fra indkomståret 1992.

Det er Kommunernes Landsforenings opfattelse, at der i kommunerne er fuld tilfredshed med den afregningsmodel, der den gang blev indført. Landsforeningen må derfor fraråde, at man indfører en statslig garanti for den enkelte kommunes skattegrundlag.

I tilknytning til forslaget om statslig garanti for udskrivningsgrundlaget foreslås det, at udligningen med virkning fra indkomståret 1996 foretages på grundlag af selvangivne indkomster, bl.a. med henblik på at skabe et øget ligningsincitament.

Kommunerne varetager ligningen af borgere og virksomheder som en myndighedsopgave. Denne opgave er i de senere år løst med en voksende effektivitet målt ved både forhøjelser og nedsættelser af de selvangivne indkomster. For Kommunernes Landsforening er det helt afgørende, at borgerne oplever en retssikkerhed knyttet til den myndighedsopgave, som kommunerne varetager gennem ligningen. Landsforeningen er på denne baggrund betænkelig ved den argumentation, som regeringen har begrundet lovforslaget med.

Kommunerne har allerede i dag et tilstrækkeligt incitament i ligningsopgaven, som i øvrigt med den foreslåede nedsættelse af udligningsniveauerne forstærkes, idet kommuner, hvor incitamentet hidtil har været mindst, fremover vil få mulighed for at beholde 50 pct. mere af merprovenuet ved en øget ligningsindsats. Tidligere undersøgelser af skatteforvalt-

ningernes bemanding har i øvrigt vist, at der er en hensigtsmæssig fordeling af kommunernes personaleressourcer set i forhold til kommunernes ligningspotentiale. Der kan heller ikke konstateres forskelle i personaleforbrug mellem kommuner med højt og lavt udligningsniveau.

Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne til lovforslag nr. L 245, at der er problemer med hensyn til at opnå en tilfredsstillende objektiv adskillelse mellem den del af indkomstansættelserne, der er selvangivne, og den del, der er resultatet af ligningsarbejdet. Landsforeningen er derfor meget betænkelig ved det administrationsgrundlag, der fremover skal anvendes til endelig fastsættelse af de selvangivne indkomster.

Landsforeningen finder derfor ud fra en samlet vurdering ikke, at der er nogen grund til at basere udligningen på selvangivne indkomster.

For så vidt angår lovforslag nr. L 245 om ændring af kommunal udligning og generelle tilskud, skal det bemærkes, at landsforeningen ikke ønsker at tage stilling til den konkrete fordeling af tilskud mellem kommuner, men alene til principper i tilknytning til fordelingen.

Landsforeningen har dog noteret sig, at forslaget påfører landsforeningens medlemskommuner et tab på over 300 mio. kr. på årsbasis. Lovforslaget vil derfor under ét forringe medlemskommunernes økonomi i 1996 og efterfølgende år. En række kommuner påføres ret betydelige tab, der til trods for overgangsordningen vil gøre det vanskeligt for de pågældende kommuner at holde skatten i ro, såfremt dette skulle vise sig at være regeringens ønske.

Landsforeningen har herudover nogle mere principielle synspunkter vedrørende de foreslåede ændringer.

For det første lægger Indenrigsministeriet op til, at ministeriet tildeles en række administrative beføjelser med hensyn til den konkrete opgørelse af tilskuddene. Det drejer sig f.eks. om afgrænsning af aldersgrupper, vægtfordeling på de enkelte kriterier m.v., det vil sige forhold, der kan have ret stor betydning for den konkrete fordeling af generelle tilskud. Da tilskudslovgivningen ændres hyppigt, synes der ikke at være grund til vidtgående administrative beføjelser. Det er landsforeningens opfattelse, at byrdefordelingen mellem landets

kommuner skal fastsættes af Folketinget og ikke administrativt af regeringen.

For det andet forekommer det betænkeligt, hvis kommunerne ikke behandles ens i en landsdækkende udligningsordning. For eksempel indføres der et nyt kriterium: »Antal indbyggere i områder uden for hovedstadsområdet med særlige bysociale problemer«, det vil sige, at kriterieværdien forlods sættes til nul i nogle kommuner, selv om disse kommuner også kan have særlige bysociale problemer. Det nye sociale kriterium: »Antal 20–59-årige uden beskæftigelse« opgøres kun for det antal, der overstiger 5 pct. af det samlede antal 20–59-årige. Det vil sige, at der sker en udligning mellem en kommune med henholdsvis 5 og 6 pct. uden beskæftigelse, men ikke mellem to kommuner med henholdsvis 0 og 4 pct. uden beskæftigelse.

For det tredje kan det indvendes, at de vidtgående ændringer i især udgiftsbehovsudligningen ikke synes at gøre systemet mere enkelt, tværtimod. Det forekommer i denne forbindelse uheldigt, at udgiftsbehovsudligningen fremover skal præsenteres i form af enhedspriser for de enkelte alderskriterier, idet det lægger op til en form for centralt fastlagt normbudgettering i den enkelte kommune. Det fremgår ganske vist af lovforslagets bemærkninger, at disse beløb »ikke umiddelbart kan anvendes til at vurdere, hvad eksempelvis et ekstra barn vil koste i umiddelbart afledte udgifter«, men denne sætning vil næppe blive gentaget ved tilskudsudmeldingen.

For det fjerde kan det undre, at der i landsudligningen af udgiftsbehov også sker en udligning af hovedstadskommunernes boligstøtte, når der andetsteds i lovforslaget optages en bestemmelse om en særlig 100 pct.-udligning af boligstøtte, svarende til de tidligere bestemmelser i boliglovgivningen.

I det omfang der foretages en særlig udligning af udgiftsbehov over den almindelige hovedstadsudligning, over den særlige hovedstadsudligning (§ 20) eller i specielle sektorudligningsordninger, bør der selvfølgelig tages højde for disse ordninger i den måde, som hovedstadskommunerne indgår i de landsdækkende ordninger på. Løsningen er ikke som med det foreslåede bysociale kriterium at nulstille hovedstadskommunerne eller som med boligstøtten at udligne to gange, idet dette næppe fremmer det erklærede ønske om at gø-

re tilskuds- og udligningssystemet mere forståeligt og acceptabelt.

Landsforeningen skal understrege, at man ikke med ovennævnte principielle kommentarer ønsker at tage stilling til den byrdefordelingsmæssige balance i lovforslaget, idet dette spørgsmål er et landspolitisk anliggende.

Den foreslåede statsgaranti for udskrivningsgrundlaget hænger imidlertid ikke sammen med de foreslåede justeringer af tilskuds-

og udligningssystemet og indgår da heller ikke på nogen måde i de byrdefordelingsmæssige beregninger. Såfremt den foreslåede statsgaranti undlades, vil det derfor heller ikke få betydning for eventuelle ønsker om justeringer i byrdefordelingen.

Landsforeningen skal derfor kraftigt anbefale, at man undlader at indføre den individuelle statsgaranti.

EVAN JENSEN

/ Peter Gorm Hansen

Den 23. maj 1995

**Indenrigsministerens bemærkninger til høringssvar fra Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune vedrørende L 245 og L 246 (uddrag).**

*1. Bemærkninger til høringssvar fra Kommunernes Landsforening*

Kommunernes Landsforening tager generelt afstand fra forslaget om indførelse af en individuel statsgaranti (L 246).

1. Kommunernes Landsforening anfører, at regeringens ved at indføre garanti for det kommunale udskrivningsgrundlag ønsker at svække sammenhængen mellem skattegrundlaget og det politisk besluttede serviceniveau i de enkelte kommuner.

Efter regeringens opfattelse sker der med forslaget ingen svækkelse af sammenhængen mellem skattegrundlaget og det politisk besluttede serviceniveau i de enkelte kommuner. Det statsgaranterede skattegrundlag, som tilbydes kommunerne, er ikke løsrevet fra indkomstudviklingen i den enkelte kommune.

Garantien er baseret på en fremregning af den enkelte kommunes eget faktiske indkomstgrundlag. Herved opretholdes den snævre sammenhæng mellem borgernes indkomst i kommunen og kommunens skatteprovenu.

Det har været fremført i pressen, at garantiordningen er et første skridt hen imod en kommunal enhedsskat. Det er væsentligt at understrege, at forslaget overhovedet ikke indeholder elementer af enhedsskat. Ved enhedsskat fratages kommunerne retten til selv at fastsætte skatteprocenten efter det lokalt valgte serviceniveau. Lovforslaget påvirker på ingen måde kommunernes selvstændige skatteudskrivningsret.

2. Kommunernes Landsforening anfører, at det ikke direkte fremgår af lovforslaget, hvordan den statslige fremskrivningsprocent skal fastsættes.

Regeringen skal påpege, at det af lovforslagets § 7, stk. 2, fremgår, at »det udmeldte udskrivningsgrundlag fastsættes ud fra en opgørelse af kommunens udskrivningsgrundlag for året to år forud for beregningsåret reguleret med en fremskrivningsprocent for udviklingen i det kommunale udskrivningsgrundlag«. Det er udgangspunktet for lovforslaget, at frem-

skrivningsprocenten vil blive fastsat på grundlag af statens skøn over den landsgennemsnitlige udvikling i udskrivningsgrundlaget i de pågældende år.

3. Kommunernes Landsforening finder det særdeles betænkeligt, at der i lovforslaget foreslås indført en hjemmel til, »at indenrigsministeren rent administrativt kan fastsætte individuelle skøn for de enkelte kommuner«.

Regeringen skal påpege, at som det fremgår af svaret på det af Kommunaludvalget den 10. maj 1995 stillede spørgsmål nr. 1 (L 246 – bilag 3), har regeringen ingen aktuelle planer om at inddrage regionale forskelle ved fastsættelsen af fremskrivningsprocenten.

Regeringen har imidlertid fundet det hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med lovforslaget tilvejebringes mulighed for på et senere tidspunkt – f.eks. på baggrund af et ønske herom fra kommunal side – også at kunne fastsætte fremskrivningsprocenten for den enkelte kommune under hensyntagen til forskelle i den regionale indkomstudvikling.

Hvis der senere – f.eks. fra kommunal side – skulle opstå et ønske om en differentieret fremskrivning, vil en sådan ordning blive forberedt i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.

4. Kommunernes Landsforening anfører, at begrundelsen for en permanent nedsættelse af bloktilskuddet falder væk, hvis der indgår regionale vurderinger ved fremskrivningen.

Regeringen skal gøre opmærksom på, at de kommunale merindtægter ved ordningen og dermed bloktilskudsreduktionen er skønnet ud fra en forudsætning om en fælles fremskrivningsprocent for alle kommuner.

Hvis man på et senere tidspunkt skulle ønske at inddrage regionale forskelle, vil det være naturligt at tage dette spørgsmål, herunder de samlede økonomiske konsekvenser, op i forbindelse med de økonomiske forhandlinger med kommunerne.

Regeringen har som nævnt ikke aktuelle planer om at inddrage regionale forskelle ved fastsættelsen af fremskrivningsprocenten.

5. Kommunernes Landsforening finder, at den samtidighed i efterreguleringen af generelle tilskud og indkomstskat, der blev indført fra og med indkomståret 1992, har reduceret den likviditetsmæssige virkning af efterreguleringerne betydeligt. Man finder derfor ikke, at der er grund til at indføre statsgaranti med henblik på at reducere efterreguleringerne yderligere.

Der er dog stadig tale om betydelige udsving i de årlige efterreguleringer og afregninger. Disse beløb er vanskelige at skønne over både for den enkelte kommune og i forbindelse med de økonomiske forhandlinger med kommunerne, hvor de ofte vedgør et særskilt problem.

I de økonomiske forhandlinger i sommeren 1994 vedrørende kommunernes økonomi i 1995 udgjorde størrelsen af skatteafregningen for indkomståret 1993, som afregnes i 1995, et diskussionspunkt. Dette førte til, at der blev aftalt en afregningsgaranti for 1993 for alle de kommunale parter.

6. Kommunernes Landsforening påpeger, at der kan opstå problemer med at opnå en objektiv adskillelse mellem den del af indkomstansættelserne, der er selvangivne, og den del, der er resultatet af ligningsarbejdet.

Man skal i den forbindelse henvise til besvarelsen af spørgsmål 7 (L 246 – bilag 6), hvor der er nærmere redegjort for sondringen mellem selvangivne indkomster og ligningsmæssige ændringer.

7. Landsforeningen udtrykker i høringssvaret, at man er betænkelig ved den argumentation, der har begrundet forslaget om, at udligningen fra 1996 foretages på grundlag af selvangivne indkomster. Det understreges i denne forbindelse, at landsforeningen betragter skatteligningen som en myndighedsopgave, og at borgerne og virksomhederne må kunne have tillid til, at ligningen varetages som myndighedsopgave.

Regeringen lægger vægt på, at kommunernes ligningsincitament forøges. Forslaget om at basere den kommunale udligning på selvangivne indkomster sikrer, at kommunerne kan beholde det fulde skatteprovenu af en indkomstfremgang. Dermed imødekommes et af de kritikpunkter, som i flere år har været fremført imod den kommunale skatteudligning: at kommuner, der øgede ligningsindsatsen, kun

har kunnet beholde et begrænset provenu, som eventuelt mere eller mindre modsvares af øgede ligningsomkostninger.

Ved ligningsarbejdet er der normalt tale om en samlet nettoforhøjelse af de skattepligtige indkomster. På denne baggrund vurderes det, at en udligning baseret på selvangivne indkomster ikke vil give anledning til væsentlige ændringer i udligningen mellem kommunerne. Det skal i den forbindelse understreges, at kommunerne som hidtil løser skatteligningen som en myndighedsopgave, hvilket indebærer, at der ved ligningsarbejdet naturligvis kan være tale om såvel forhøjelser som nedsættelser af de selvangivne indkomster.

8. Landsforeningen udtrykker yderligere bekymring for de administrative beføjelser, som tillægges indenrigsministeren, for så vidt angår opgørelsen af kommunernes aldersbestemte udgiftsbehov.

Hertil skal bemærkes, at den tekniske vægtning af de enkelte alderstrin i opgørelsen af kommunernes aldersbestemte udgiftsbehov allerede efter gældende lovgivning fastsættes af indenrigsministeren ud fra de opgørelsesprincipper, som er fastsat i lovgivningen. Vægtningen af de enkelte alderstrin sker som en teknisk beregning ud fra den gennemsnitlige fordeling af de kommunale udgifter. Indførelsen af den nuværende bemyndigelse til Indenrigsministeriet til at fastsætte denne vægtning ske te ved lov nr. 423 af 1. juni 1994.

Også før lovændringen i 1994 blev flere af de aldersgrupper, der indgår i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, fastsat administrativt. Dette gjaldt bl.a. den aldersopdeling, der lå til grund for kriterierne »alderbestemte kontanthjælpsudgifter« og for amtskommunernes vedkommende »køns- og aldersbestemt sygelighed« og »køns- og alderbestemte antal senge-dage«.

Som understreget i lovforslagets bemærkninger og i indenrigsministerens besvarelse af spørgsmål 31 fra Folketingets Kommunaludvalg vil opgørelsen af kommunernes aldersbestemte udgiftsbehov fortsat ske efter de principper, som hidtil har ligget til grund for beregningen.

Det skal understreges, at Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg som hidtil vil blive benyttet som forum for drøftelser af mere princi-



pielle tekniske spørgsmål vedrørende udligningssystemet, herunder udgiftsbehovsudligningen.

9. Landsforeningen anfører, at det forekommer betænkeligt, at kommunerne ikke behandles lige i den landsdækkende udligningsordning af forskelle i udgiftsbehov. Der henvises bl.a. til kriterierne »antal indbyggere i områder uden for hovedstadsområdet med særlige bysociale problemer« og »antal ikke beskæftigede ud over 5 procent af alle 20-59-årige«.

Med hensyn til baggrunden for disse kriterier m.m. henvises til lovforslagets bemærkninger og til indenrigsministerens besvarelse af spørgsmål 14, 55 og 57 fra Folketingets Kommunaludvalg. Der er i tilknytning hertil redegjort for, hvorfor førstnævnte kriterium alene indgår for byområder uden for hovedstadsområdet, og hvorfor sidstnævnte kriterium alene måles på antal ikke beskæftigede ud over 5 procent.

10. Landsforeningen udtrykker yderligere bekymring for, at den ændrede præsentation af kommunernes udgiftsbehov – anvendelse af enhedsbeløb – vil blive opfattet som »normgivende« i forhold til den kommunale budget-

lægning, hvis grundlaget for opgørelsen ikke præciseres for kommunerne.

Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet ved præsentationen af tilskuds- og udligningssystemet naturligvis vil redegøre for de opgørelsesmetoder, der ligger til grund for beregningen, herunder også af enhedsbeløb. Ved tilskudsopgørelsen vil der således – i overensstemmelse med landsforeningens ønsker – blive lagt vægt på at præsentere enhedsbeløbene på en sådan måde, at de ikke opfattes som normbeløb.

11. Landsforeningen påpeger en manglende sammenhæng mellem boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet og udformningen af landsudligningen af forskelle i udgiftsbehov.

Der henvises i den forbindelse til indenrigsministerens besvarelse af spørgsmål 16 ad L 245, hvor det understreges, at der med landsudligningen af udgiftsbehov alene er tale om en delvis udligning, ligesom kriteriet »beregnete boligstøtteudgifter« eksempelvis ikke tager hensyn til den faktiske udgiftsfrekvens i kommunen, men alene er udtryk for, hvor store boligstøtteudgifter der på landsplan gennemsnitligt er knyttet til udlejningsboliger.

....

## SKATTECHEFFORENINGEN I DANMARK

10. maj 1995

Indenrigsministeriet  
 Økonomisk kontor  
 Christiansborg Slotsplads 1  
 1218 København K

**Vedrørende lovforslag om tilbud om budgetsikkerhed ved statsgaranteret udskrivningsgrundlag (L 246) og udligningsreform (L 245)**

Indenrigsministeren har den 28. april fremsat begge lovforslag for Folketinget. Lovforslagene indeholder elementer til at styrke kommunernes ligningsincitament.

Skattechefforeningen er principielt positiv over for tiltag, som kan bidrage til at synliggøre kommunernes ligningsindsats. Indsatsen og effektiviteten har været markant stigende gennem de seneste 5 år på trods af reduktioner i medarbejderstaben på ca. 25 pct. Vi kan tilslutte os et udligningssystem, som har til konsekvens, at provenuet af de ligningsmæssige og revisionsmæssige ændringer ikke udlignes mellem kommunerne.

Vi ønsker imidlertid at gøre opmærksom på, at såvel ledelse som medarbejdere i kommunerne arbejder seriøst og professionelt inden for lovgivningens rammer og under de til enhver tid gældende politiske og økonomiske vilkår. Skattechefforeningen tager derfor generelt afstand fra incitamenttanken, såfremt der heri ligger et synspunkt om, at de kommunale skatteforvaltningers ledelse og medarbejdere har behov for særlige budgetmæssige incitamenter for at gennemføre ligningsarbejdet.

## L 245

*Selskabsskat*

I L 245 om udligningsreformen er der ikke fremsat konkrete forslag til styrkelse af ligningsincitamentet, men alene hensigtserklæringer, som er indarbejdet i bemærkningerne til lovforslaget.

Vi har bemærket, at selskabsskatteområdet ikke er indeholdt i lovforslagene, men at regeringen vil overveje ændringer, der kan sikre, at prioriteringen af ligningsindsatsen mellem personer og selskaber ikke forvrides.

Vi ønsker ikke som skattechefforening at udtale os om, hvorledes fordelingsnøglen mellem

stats- og kommuneskat kunne være, men vi gør opmærksom på, at kritikken af en uensartet ligningsindsats overvejende har været rettet mod selskabsområdet, på trods af at tilsynsmyndigheden til dato ikke har fundet anledning til at gribe ind over for nogen kommuner, og på trods af at tendensen i den landsdækkende indsats gennem en årrække har været flere ændringer såvel i antal som i provenu. Væksten i ændringsbeløb var fra 1990 til 1991 på 17,5 pct. og fra 1991 til 1992 på 34,5 pct. Forhøjelsesbeløbene for indkomståret 1992 var på ca. 2,2 mia. kr. (Kilde: Told- og Skattestyrelsens ligningsstatistik).

## L 246

Det fremgår af indenrigsministerens skriftlige fremsættelse af L 246, at styrkelse af ligningsincitamentet skal sikres ved, at kommuner, der vælger fuld statsgaranti, tilføres provenuet af kommunens ligningsindsats, og at provenuet af den kommunale ligningsindsats ikke længere gøres til genstand for udligning.

Det fremgår i øvrigt ikke af lovforslagene eller af bemærkningerne hertil, om provenuet af den indsats, der finder sted i Told- og Skattestyrelsen og i told- og skatteregionerne tilgår kommunerne, og om dette provenu skal gøres til genstand for udligning.

*Provenuet af statslig og kommunal indsats*

Udviklingen har vist, at omfanget af komplekse skattesager (f.eks. selskabstømninger) er tiltagende, og at løsningen af denne sagstype kræver et intenst samarbejde mellem de statslige og de kommunale myndigheder, og at alle parter i erkendelse heraf har et væsentligt behov for en løbende opkvalificering af medarbejderstaben for at tackle de krav, vi stilles over for.

Hvis det er regeringens hensigt at gøre provenutilførslen for kommuner, der vælger statsgaranti, afhængig af, om ligningsindsatsen gennemføres i statens eller kommunens regi, er der tale om en forringelse af kommunernes vilkår. En sådan ordning vil anspre til »kassetænkning«, og det vil næppe understøtte det løbende samarbejde og de bestræbelser, der foregår om at optimere den fælles indsats imod den nationale og den internationale skattekriminalitet.

*Provenu af ligningsindsatsen til »garantikommuner«*

Beregningen af det statsgaranterede udskrivningsgrundlag tager udgangspunkt i de selvangivne indkomster, og afregningen er endelig. I bemærkningerne til lovforslaget angives det samtidig, at ligningsmæssige ændringer tilfalder den enkelte kommune.

Eftersom den del af lovforslaget, der omhandler de ligningsmæssige ændringer, begrundes ud fra et incitamentsynspunkt, er vi betænkelige ved, at der lægges op til to forskellige afregningsformer for garantikommuner og for øvrige kommuner.

Vi gør samtidig opmærksom på, at der foreligger en række fortolkningsproblemer med at afgrænse, hvad der forstås ved selvangivne indkomster i forhold til de ligningsmæssige ændringer.

Dette afgrænsningsproblem er velkendt såvel i Told- og Skattestyrelsen som i kommunerne i forbindelse med de årlige rapporteringer til Ligningsrådet om kommunernes ligningsindsats, og problemstillingen er forstærket i takt med, at væsentlige dele af kontrollen med lønmodtagerligningen i realiteten er lagt ud til dataleverandørerne (arbejdsgiverne).

Skatteforvaltningen bidrager gerne med uddybende bemærkninger i forbindelse med udvalgsarbejdet.

Med venlig hilsen

JØRGEN SCHMIDT

Folketingets Kommunaludvalg  
Christiansborg

Den 23. maj 1995

Vedlagt følger i 80 eksemplarer kopi af Indenrigsministeriets besvarelse af brev af 10. maj 1995 fra Skattechefforeningen i Danmark (L 245 – bilag 41)

Med venlig hilsen

BIRTE WEISS

/ Thorkild Juul

Den 23. maj 1995

## Skattechefforeningen i Danmark

Att. Jørgen Schmidt  
Herning Skatteforvaltning  
Banegårdspladsen 6 C  
7400 Herning

Skattechefforeningen i Danmark har i brev af 10. maj 1995 kommenteret indenrigsministerens lovforslag om tilbud om budgetsikkerhed ved statsgaranteret udskrivningsgrundlag (L 246) og udligningsreform (L 245).

Lovforslagene indeholder elementer til at styrke kommunernes ligningsincitament. Skattechefforeningen tager imidlertid afstand fra incitamenttanken, såfremt der heri ligger et synspunkt om, at de kommunale skatteforvaltningers ledelse og medarbejdere har behov for særlige budgetmæssige incitamenter for at gennemføre ligningsarbejdet.

Indenrigsministeriet skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at den styrkelse af ligningsincitamentet, der ligger i lovforslaget, vedrører kommunernes incitament til at sætte ressourcer ind på ligningsarbejdet.

Der har hidtil i udligningssystemet været indbygget det hensyn, at kommunerne skulle kunne beholde en vis andel af det provenu, som blev skaffet ved en øget ligningsindsats eller ved en vækst i skattegrundlaget i det hele taget. Dette hensyn er tilgodeset via overudligningsbestemmelsen i udligningssystemet.

Der har imidlertid – bl.a. fra visse borgmestre i hovedstadsområdet – været rejst kritik af det nuværende system. Kritikken har gået på, at det ikke har kunnet betale sig for kommunerne at sætte ressourcer ind på skatteligning, da kommunen alligevel skulle aflevere 90 procent af ligningsprovenuet i udligningsordningen.

Kommunernes ligningsincitament er i lovforslaget (L 245) derfor foreslået styrket med henblik på at imødekomme denne kritik, idet udligningen efter forslaget sker på baggrund af de selvangivne indkomster, således at provenuet af de ligningsmæssige ændringer ikke længere vil blive udlignet.

Skattechefforeningen har bemærket, at selskabsskatteområdet ikke er indeholdt i lovforslagene, men at regeringen vil overveje ændringer, der kan sikre, at prioriteringen af ligningsindsatsen mellem personer og selskaber ikke forvrides.

Indenrigsministeriet skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at ministeriet i et brev af 18. maj 1995 til Skatteministeriet har bedt Skatteministeriet tage initiativ til disse overvejelser.

Det fremgår, at skattechefferne er usikre på, om ligningsprovenuet af den indsats, der finder sted i Told- og Skattestyrelsen og i told- og skatteregionerne tilgår kommunerne, og om dette provenu skal gøres til genstand for udligning.

Efter de gældende regler tilfalder henholdsvis kommuneskatteandelen og amtskommuneskatteandelen af ligningsindsatsen de pågældende kommuner og amtskommuner, uanset om ligningsindsatsen sker i kommunens eller statens regi. Det vil fortsat være gældende efter reglerne i dette lovforslag.

For de kommuner, der vælger statsgaranti, omfatter garantien ikke ligningsprovenuet, men provenuet af de selvangivne indkomster. Det sker med henblik på at opretholde kommunernes ligningsincitament. Hvis også ligningsprovenuet skulle være omfattet af statsgarantien, ville kommunernes økonomiske ligningsincitament forsvinde.

Forslaget om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (L 245) indeholder en væsentlig styrkelse af ligningsincitamentet, idet provenuet af ligningsmæssige ændringer ikke længere vil blive udlignet. Udligningen vil efter forslaget ske på baggrund af de selvangivne indkomster. Det gælder både for kommuner,

der vælger statsgaranti, og for kommuner, der vælger selvbudgettering.

Skattechefforeningen anfører i sit brev, at »eftersom den del af lovforslaget, der omhandler de ligningsmæssige ændringer, begrundes ud fra et incitamentsynspunkt, er vi betænkkelige ved, at der lægges op til to forskellige afregningsformer for garantikommuner og for øvrige kommuner«.

Efter lovforslaget kan kommunerne vælge at budgettere deres skatteindtægter på to forskellige måder: De kan vælge at budgettere skatteindtægterne ud fra et statsgaranteret udskrivningsgrundlag eller som hidtil ud fra et selvbudgetteret udskrivningsgrundlag.

Det er en naturlig følge heraf, at der også vil være to former for skatteafregning: en for kommuner, der vælger statsgaranti, og en for kommuner, der vælger selvbudgettering.

I relation til ligningsincitamentet er det imidlertid søgt at ligestille de to grupper af kommuner, idet begge kommunegrupper vil få afregnet den fulde kommuneskatteandel af ligningsindsatsen. Der synes således ikke at være grundlag for de nævnte betæneligheder, som Skattechefforeningen har peget på.

Skattechefforeningen gør endelig opmærksom på, at der foreligger en række fortolkningsproblemer med at afgrænse, hvad der forstås ved selvangivne indkomster i forhold til de ligningsmæssige ændringer.

Indenrigsministeriet skal i den forbindelse henvise til ministeriets besvarelse af Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 7 vedrørende sondringen mellem selvangiven indkomst og ligningsmæssige ændringer. Det fremgår heraf:

»Princippet i skattestyrelseslovens § 3, stk. 4, er, at det af den skattepligtige selvangivne skal lægges til grund ved skatteansættelsen.

Hvor der ikke er indgivet selvangivelse, og hvor der heller ikke består en pligt hertil, lægges den forprintede selvangivelse med eventuelle korrektioner fra den skattepligtiges side til grund ved skatteansættelsen.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger en behørig selvangivelse og den skattepligtige har pligt til at indgive selvangivelse, ansættes den skattepligtige formue og indkomst skønsmæssigt i medfør af skattekontrollovens §§ 1, stk. 2, og 2, stk. 2 (taksation).

Taksationen danner grundlag for skatteansættelsen.

Taksationer skal ske efter et forsigtighedsprincip, det vil sige, at taksationen så vidt muligt skal ske på grundlag af de oplysninger, som skattemyndighederne er i besiddelse af, samt et kvalificeret skøn over den faktiske indkomst.

Såfremt skatteyderen imidlertid indsender en selvangivelse, anses de indkomster, der fremgår af denne, som den selvangivne indkomst.

Dette gælder frem til og med den kørsel af slutsystemet, der senest indgår i den årlige afregning pr. 1. maj i år 2 efter indkomståret.

Når der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 246, punkt 3.1., står »inden udgangen af ligningsåret«, skal dette forstås som ovenfor beskrevet.

Ved ligningsmæssige ændringer forstås enhver nedsættelse eller forhøjelse af den selvangivne formue og indkomst, som skattemyndighederne foretager enten af egen drift eller på foranledning af den skattepligtige selv. Der ses dog herved bort fra »tekniske rettelser«, der opstår i forbindelse med konverteringen af selvangivelsen eller åbenbare skrivefejl i selvangivelsen.«

Med venlig hilsen

THORKILD JUUL