

Lovforslag nr. L 94. Fremsat den 29. november 1995 af indenrigsministeren (Birte Weiss)

Forslag

til

Lov om afregning af amtskommunernes og Frederiksberg Kommunes finansieringsgaranti for 1994 og om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner

(Udsættelse af afregningen af amtskommunernes og Frederiksberg Kommunes finansieringsgaranti for 1994)

§ 1. Tidspunkterne for afregningen for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune af de beløb, der er nævnt i § 64 B i kildeskatteloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 728 af 5. august 1994, bestemmes af indenrigsministeren.

§ 2. I lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, jf. lovbekendtgørelse nr. 555 af 30. juni 1995, indsættes i § 25, stk. 4, efter »afdrag på hypotekbanklån«: »samt anden gæld til staten.«

§ 3. Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets formål

Lovforslaget er en opfølgning af regeringens aftaler med henholdsvis Amtsrådsforeningen af 12. juni 1995 og Frederiksberg Kommune af 13. juni 1995 om økonomien i 1996.

Det fremgår af aftalen med Amtsrådsforeningen:

»Regeringen vil søge hjemmel til at udsætte afregningen af amternes finansieringsgaranti for 1994, således at tilbagebetalingen af amternes gæld i Hypotekbanken finder sted, når der bliver overskud i amternes økonomi.

Regeringen vil kompensere amterne for den hermed forbundne renteudgift i 1996.«

Det fremgår tilsvarende af aftalen med Frederiksberg Kommune:

»Regeringen vil imidlertid søge hjemmel til at udsætte afregningen af Frederiksberg Kommunes finansieringsgaranti for 1994, således at tilbagebetalingen af kommunens gæld i Hypotekbanken finder sted i 1997, hvis der er overskud i kommunens økonomi.

Regeringen vil kompensere Frederiksberg Kommune for den hermed forbundne renteudgift i 1996.«

Formålet med aftalerne om at udsætte finansieringsgarantien er at styrke amtskommunernes og Frederiksberg Kommunes økonomi i 1996.

De foreliggende skøn over udviklingen i udskrivningsgrundlaget for 1994 tyder således på, at udskrivningsgrundlaget for 1994 vil overstige det i loven garanterede udskrivningsgrundlag.

Hermed vil garantien medføre en betaling fra amtskommunerne og Frederiksberg Kommune til staten i 1996 i forbindelse med afregningen af slutskat for 1994.

Denne betaling skal efter de gældende regler anvendes til afdrag på de hypotekbanklån, som amtskommunerne og Frederiksberg Kommune har optaget i 1993.

Med henblik på at skabe balance i amtskommunernes og Frederiksberg Kommunes økonomi i 1996 indgår det i de økonomiske aftaler, at afregningen udskydes, til der bliver overskud i økonomien.

2. De gældende regler

Reglerne om finansieringsgaranti for 1994 fremgår af kildeskattelovens § 64 B. Ved lov nr. 385 af 14. juni 1995 er denne paragraf i kildeskatteloven blevet ophævet med virkning fra indkomståret 1995. Ophævelsen var af mere redaktionel karakter, idet bestemmelsen kun vedrører indkomståret 1994, selv om afregningen af slutskatten for 1994 først skal finde sted i 1996.

Finansieringsgarantien for 1994 omfatter amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Reglerne om finansieringsgarantien for 1994 indebærer, at der i 1996 dels skal ske en afregning af slutskatten for 1994 efter de almindelige regler, og dels en afregning af finansieringsgarantien for 1994. Afregningen af finansieringsgarantien beregnes som indkomstskatteprovenuet af forskellen mellem henholdsvis Københavns Kommunes, Frederiksberg Kommunes og amtskommunernes samlede faktiske udskrivningsgrundlag for 1994 opgjort pr. maj 1996, og de i loven forudsatte udskrivningsgrundlag for 1994.

Hvis de faktiske udskrivningsgrundlag for 1994 er mindre end de forudsatte, udbetales de fremkomne beløb af statskassen til Københavns og Frederiksberg Kommuner og amtskommunerne.

Hvis de faktiske udskrivningsgrundlag er højere end de forudsatte, modregnes de fremkomne beløb i de udbetalte forskudsbeløb i de sidste tre måneder af 1996. Beløbene anvendes til afdrag på de hypotekbanklån, som Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og amtskommunerne har optaget i 1993. Eventuelle overskydende beløb tilfalder statskassen, med mindre det aftales at nedbringe anden gæld til staten.

Efter de gældende regler foretages endvidere en særlig korrektion af beskatningsgrundlaget i den kommunale udligning.

I henhold til § 25, stk. 4, i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner korrigeres beskatningsgrundlaget for beregningsåret 1994 med de afregnede beløb efter kildeskattelovens § 64 B for amtskommuner, Københavns

F. t. l. vedr. amtskommunernes finansieringsgaranti for 1994 m.v.

og Frederiksberg Kommuner ved beregningen af efterreguleringerne af tilskud og udligning for tilskudsåret 1995, idet der dog ikke indgår eventuelle beløb anvendt til afdrag på hypotekbanklån.

Korrektionen af beskatningsgrundlaget indgår i den amtskommunale udligning - og for Københavns og Frederiksberg Kommuner tillige i den primærkommunale udligning.

3. Lovforslagets indhold

3.1. Udsættelse af finansieringsgarantien for 1994

Finansieringsgarantien for Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og amtskommunerne for 1994 skal i henhold til de gældende regler afregnes i 1996. Lovforslaget indebærer, at afregningen for Frederiksberg Kommune og amtskommunerne udsættes til et tidspunkt, der fastsættes af indenrigsministeren.

På dette tidspunkt anvendes beløbene fortsat til afdrag på de hypotekbanklån, som Frederiksberg Kommune og amtskommunerne har optaget i 1993. Eventuelle overskydende beløb tilfalder statskassen, medmindre det aftales at nedbringe anden gæld til staten.

De gældende regler om finansieringsgarantien omfatter foruden Frederiksberg Kommune og amtskommunerne også Københavns Kommune. Dette lovforslag om udsættelse af afregningen omfatter imidlertid ikke Københavns Kommune. Det skyldes, at en udsættelse ikke indgik i regeringens økonomiaftale med Københavns Kommune for 1996. Ved indgåelsen af aftalen forventedes afregningen af finansieringsgarantien at være positiv for Københavns Kommune, og dette provenu indgik derfor som en af forudsætningerne for aftalen.

Størrelsen af finansieringsgarantien for 1994 kan opgøres i maj 1996, når opgørelsen af det faktiske udskrivningsgrundlag for 1994 foreligger pr. maj 1996.

Da det på nuværende tidspunkt forventes, at finansieringsgarantien for 1994 vil medføre en udgift for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune i 1996, vil en udsættelse af afregningen betyde en styrkelse af disse (amts)kommuners økonomi i 1996.

Det indgår i lovforslaget, at indenrigsministeren bemyndiges til at fastsætte, hvornår finansieringsgarantien for Frederiksberg Kommune og amtskommunerne skal afregnes. Det forudsættes i den forbindelse, at afregningen finder sted, når der er overskud i henholdsvis amtskommunernes og Frederiksberg Kommunes økonomi, jf. den ovenfor citerede formulering i aftalerne om økonomien i 1996.

Det skal i den forbindelse påpeges, at der to gange tidligere er anvendt et overskudsbegreb til fastlæggelse af tidspunkter for afregning af beløb mellem kommunerne og staten. Det er sket dels i forbindelse med de udskudte såkaldte novemberafregninger vedrørende årene 1989 og 1990 omfattende amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg Kommuner, og dels i forbindelse med tilbagebetalingen af hypotekbanklån optaget i 1993 og 1994 omfattende kommuner og amtskommuner.

Udskydelsen af novemberafregningerne, dvs. tilbagebetaling af for meget modtaget forskudsskat, for 1989 og 1990 var et led i aftalen af 9. maj 1990 mellem regeringen og Amtrådsforeningen om den kommunale økonomi. Tilsvarende aftaler var indgået med Københavns og Frederiksberg Kommuner. Udskydelsen er sket med hjemmel i kildeskattelovens § 64 A, hvoraf det fremgår, at tidspunktet for og størrelsen af tilbagebetalingen af de udsatte novemberater fastsættes af indenrigsministeren efter forhandling med de pågældende parter. Efter aftalens tekst skal tilbagebetalingen påbegyndes, når der bliver overskud i amtskommunernes økonomi.

Hypotekbanklånene for 1993 og 1994 blev ydet som et led i regeringens aftaler med de kommunale parter i juni 1991 om økonomien i årene 1992 til 1994. Lånene skal efter aftalerne tilbagebetales, når der bliver overskud i den kommunale økonomi.

Vurderingen af over- eller underskud skal efter aftalerne indgå i de årlige forhandlinger om den kommunale økonomi. For så vidt angår spørgsmålet om opgørelse af overskud fremgår det af aftalerne, at der er enighed mellem parterne om, at overskud fortolkes som overskud ved uændret skat og uændrede udgifter i forhold til det beregningsmæssige udgangspunkt for 1992.

Hypotekbanklånene for 1993 blev ydet med aktstykke 310 af 26. juni 1992. I aktstykket indgår følgende formulering om tilbagebetaling af lånene: »Lånene tilbagebetales i en takt, som fastsættes af indenrigsministeren under hensyn til overskud i den samlede kommunale økonomi.« Hypotekbanklånene for 1994 skal ifølge aktstykkerne tilbagebetales sammen med hypotekbanklånene fra 1993.

Det forekommer hensigtsmæssigt, at begrebet overskud i den kommunale økonomi fremover fortolkes på samme måde i forbindelse med de nævnte afregninger mellem staten og de kommunale parter. Da beregninger på historiske grundlag er meget vanskelige at foretage, bl.a. på grund af ændrede forudsætninger i form af opgaveændringer, aftalte udgiftsførelser, skattereformen mv., må indenrigsministerens vurdering af, om der skal ske tilbagebetaling, i praksis finde sted med udgangspunkt i de vurderin-

ger af det kommende års kommunale økonomi, som udarbejdes ved kommuneforhandlingerne, jf. i øvrigt indenrigsministerens hjemmel til at fastsætte tilbagebetalingstakten.

Det skal herudover bemærkes, at Københavns Kommune har afviklet sin gæld til Hypotekbanken optaget i 1993 og 1994. Det er sket som led i opfyldelsen af aftalen mellem regeringen og Københavns Kommune af 10. juni 1994 om kommunens økonomi i 1995. Det fremgår af aftalen: »Københavns Kommunes indtægter fra salg af beboelsesejendomme til ejendomsselskabet bliver anvendt til i 1994 at afvikle gælden til Hypotekbanken på 2,1 mia. kr. samt til anden gældsreduktion.«

3.2. Hypotekbanklån til Frederiksberg Kommune i 1996

Det indgik som ovenfor nævnt i aftalerne mellem regeringen og henholdsvis Amtsrådsforeningen og Frederiksberg Kommune, at staten vil kompensere amtskommunerne henholdsvis Frederiksberg Kommune for de forøgede renteudgifter i 1996 som følge af udsættelsen af afregningen af finansieringsgarantien. Hjemmelen hertil indgår i regeringens forslag til finanslov for 1996 som tekstanmærkning nr. 84 til § 13.

I forlængelse af aftalen mellem regeringen og Frederiksberg Kommune om kommunens økonomi i 1996 er det herudover aftalt, at Frederiksberg Kommune ydes et hypotekbanklån i 1996 til dækning af betaling af renter i dette år vedrørende kommunens hypotekbanklån fra 1993 og 1994. Med den nuværende forventning til rentens udvikling vil lånet udgøre 18,3 mio. kr.

Det nye hypotekbanklån ydes, idet der efter indgåelsen af aftalen af 13. juni 1995 om kommunens økonomi i 1996 opstod uklarhed om, hvad udskydelsen af finansieringsgarantien for 1994 præcist indebærer for kommunens økonomi i 1996.

Lånet ydes med hjemmel i lov om Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning, § 5. Lånet ydes på samme rente- og afviklingsvilkår som kommunens eksisterende lån i Hypotekbanken fra 1993 og 1994, bortset fra et garantigebyr. Dette indebærer, at lånet forrentes med en rente svarende til kuponrenten på en variabel statsobligation og afdrages, når der bliver overskud i kommunens økonomi.

3.3. Korrektion af beskatningsgrundlaget i udligningen

Den særlige bestemmelse om korrektion af beskatningsgrundlaget i den kommunale udligning for tilskudsåret 1995 er en følge af bestemmelsen i kilde-

skattelovens § 64 B om udmøntning af aftalerne om finansieringsgaranti i 1994.

Udskrivningsgrundlaget indgår i udligningsgrundlaget mellem kommuner og amtskommuner og bestemmelsen tilsigter, at der er overensstemmelse mellem de udskrivningsgrundlag - efter hensyntagen til finansieringsgaranti - som (amts)kommunen modtager provenu af, og det udskrivningsgrundlag, der indgår i udligningen.

Det er i kildeskattelovens § 64 B forudsat, at hvis de faktiske udskrivningsgrundlag for 1994 overstiger de forudsatte udskrivningsgrundlag med et så stort beløb, at der selv efter fuldt afdrag af de hypotekbanklån, der er ydet for 1993, fortsat henstår et overskydende beløb, vil regeringen optage forhandling med parterne om, hvordan de overskydende beløb kan medgå til nedbringelse af bestående gæld til staten i øvrigt.

Der blev i den forbindelse henvist til amtskommunernes samt Københavns og Frederiksberg kommuners udskudte afregninger af indkomstskat vedrørende indkomstårene 1989 og 1990 samt de hypotekbanklån, der er ydet for 1994.

Københavns Kommune har afviklet sin gæld til Hypotekbanken. Regeringen vil i det tilfælde, hvor det faktiske udskrivningsgrundlag for 1994 overstiger det forudsatte, optage forhandling med Københavns Kommune om nedbringelse af anden gæld til staten.

Lovforslaget indebærer, at der skabes parallelitet mellem afdrag på hypotekbanklån og afdrag på anden gæld til staten ved opgørelsen af det beskatningsgrundlag, der indgår i den kommunale udligning.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Udsættelsen af afregningen af finansieringsgarantien for 1994 forventedes ved indgåelsen af de økonomiske aftaler i juni 1995 at medføre en finansiel mindreudgift i 1996 for amtskommunerne under et på ca. 960 mio. kr., og for Frederiksberg Kommune på ca. 70 mio. kr. Skønnene er siden justeret i retning af et højere udskrivningsgrundlag for 1994 for den samlede kommunale sektor, men der er ikke foretaget specielle skøn for de enkelte kommunale parter.

Udsættelsen medfører samtidig en tilsvarende finansiel mindreindtægt for Hypotekbanken, da afregningen af finansieringsgarantien skulle have været anvendt til afdrag på amtskommunernes og Frederiksberg Kommunes hypotekbanklån.

5. EU-retlige, miljømæssige og erhvervsøkonomiske aspekter

Lovforslaget har ingen EU-retlige, miljømæssige eller erhvervsøkonomiske aspekter.

6. Udtalelser over lovforslaget

Lovforslaget har været til høring hos Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns og Frederiksberg kommuner.

Amtsrådsforeningen og Frederiksberg Kommune forudsætter i deres høringssvar, at vurderingen af, hvornår der er overskud og dermed tidspunktet for afviklingen af hypotekbankgælden, sker i forbindelse med de kommunaløkonomiske forhandlinger.

Det er Københavns Kommunes opfattelse, at forslaget om udsættelse af afregningen af finansieringsgarantien også bør omfatte Københavns Kommune.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Finansieringsgarantien for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune for 1994 skal i henhold til de gældende regler afregnes i 1996. Lovforslaget indebærer, at afregningen udsættes til et tidspunkt, der fastsættes af indenrigsministeren.

Afregningen beregnes som indkomstskatteprovenuet af forskellen mellem henholdsvis Frederiksberg Kommunes og amtskommunernes samlede udskrivningsgrundlag for 1994 opgjort pr. maj 1996, og de i loven forudsatte udskrivningsgrundlag for 1994 på 389,2 mia. kr. for amtskommunerne og 10.339 mio. kr. for Frederiksberg Kommune, reguleret for kompensationsbeløb vedrørende eventuelle senere ændringer, hvis skattevirkning reguleres over statstilskuddene i henhold til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner.

Disse reguleringer er nu opgjort, og på denne baggrund er det endelige garanterede udskrivningsgrundlag for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune for 1994 fastsat til henholdsvis 390,0 mia. kr. og 10.365 mio. kr.

Ved indgåelsen af aftalerne i juni 1995 blev udskrivningsgrundlagene for 1994 for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune skønnet til henholdsvis 399,9 mia. kr. og 10.626 mio. kr.

Ud fra disse skøn kan afregningen fra staten til amtskommunerne og Frederiksberg Kommune skønnes til henholdsvis ca. 960 mio. kr. og ca. 70 mio. kr.

De gældende regler om finansieringsgarantien indebærer, at i det omfang, afregningen skyldes at udskrivningsgrundlagene overstiger de ovenfor nævnte garanterede udskrivningsgrundlag, skal beløbet ind-

betales til staten, og betalingen skal anvendes til afdrag på de hypotekbanklån, som amtskommunerne og Frederiksberg Kommune har optaget i 1993.

Dette lovforslag indebærer, at indenrigsministeren bemyndiges til at kunne udsætte afregningen af garantien. I henhold til økonomiaftalerne skal afregningen af garantien udsættes, til der bliver overskud i amtskommunernes henholdsvis Frederiksberg Kommunes økonomi.

En udsættelse vil indebære, at amtskommunerne og Frederiksberg Kommune ikke skal indbetale den modtagne skatteafregning til staten i 1996.

Overskudsbegrebet er ikke nærmere defineret i aftalerne, men der må i den forbindelse peges på de vurderinger af det kommende års kommunale økonomi, som foretages i forbindelse med kommuneforhandlingerne.

Til § 2

Den særlige regel om korrektion af beskatningsgrundlaget i den kommunale udligning indebærer, at de forudsatte udskrivningsgrundlag for 1994 indgår i udligningen, hvis de faktiske udskrivningsgrundlag er højere end de forudsatte. Beløb anvendt til afdrag på hypotekbanklån vil dog indgå i udligningen, da de anvendes til et specifikt udgiftsmål.

Hvis de faktiske udskrivningsgrundlag for 1994 er mindre end de forudsatte udskrivningsgrundlag, indgår de forudsatte udskrivningsgrundlag ligeledes i udligningen.

Udsættelsen af afregningen af finansieringsgarantien vil med den nuværende skønnede udvikling i udskrivningsgrundlaget for 1994 indebære, at efterreguleringen for tilskudsåret 1995 for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune vil blive beregnet på baggrund af de faktiske udskrivningsgrundlag for 1994. En senere afregning af finansieringsgarantien vil medføre efterregulering i udligningen til dette tidspunkt, idet en sådan efterregulering kan medtages i én af de 3 efterreguleringer for tilskudsåret 1995, der foretages i årene 1997 til 1999. Sker afregningerne først efter 1999 vil der blive foretaget en særskilt efterregulering. En senere afregning af finansieringsgarantien vil dog ikke ændre på opgørelsen af udskrivningsgrundlaget til udligningen for så vidt angår beløb anvendt til afdrag på hypotekbanklån og aftalte afdrag på anden gæld til staten.

For Københavns Kommune vil efterreguleringen for tilskudsåret 1995 blive beregnet på baggrund af det forudsatte garanterede udskrivningsgrundlag for 1994, hvis det faktiske udskrivningsgrundlag er mindre end det forudsatte. Da Københavns Kommune fuldt ud har afdraget sin gæld til hypotekbanken, vil

regeringen i det tilfælde, hvor det faktiske udskrivningsgrundlag overstiger det forudsatte, optage forhandling med Københavns Kommune om nedbringelse af anden gæld til staten.

Forslaget om ændringen af den særlige bestemmelse om korrektion af beskatningsgrundlaget i udlicningen skaber parallelitet mellem afdrag på hypotekbanklån og afdrag på anden gæld til staten for København, Frederiksberg og amtskommunerne.

Bilag

*I dette bilag er (med mindre skrift)
indsat den gældende formulering af de bestemmelser,
der berøres af lovforslaget*

§ 1. Tidspunkterne for afregningen for amtskommunerne og Frederiksberg Kommune af de beløb, der er nævnt i § 64 B i kildeskatteloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 728 af 5. august 1994, bestemmes af indenrigsministeren.

§ 64 B. I 1996 sker der afregning af beløb, der er beregnet på grundlag af forskellen mellem henholdsvis Københavns Kommunes, Frederiksberg Kommunes og amtskommunernes forventede og faktiske samlede udskrivningsgrundlag for 1994.

Stk. 2. Beløbene beregnes som indkomstskatteprovenuet af forskellen mellem henholdsvis Københavns Kommunes, Frederiksberg Kommunes og amtskommunernes samlede udskrivningsgrundlag for 1994 opgjort pr. maj 1996 og de forudsatte udskrivningsgrundlag for 1994 på 389,2 mia. kr. for amtskommunerne, 44.062 mio. kr. for Københavns Kommune og 10.339 mio. kr. for Frederiksberg Kommune reguleret for kompensationsbeløb vedrørende eventuelle senere ændringer, hvis skattevirkning reguleres over statstilskuddene i henhold til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. Ved beregningen af skatteprovenuet anvendes Københavns og Frederiksberg Kommuners og den gennemsnitlige amtskommunale udskrivningsprocent for 1993. Hvis de faktiske udskrivningsgrundlag for 1994 er mindre end de forudsatte, udbetales de fremkomne beløb af statskassen til

Københavns og Frederiksberg Kommuner og amtskommunerne med en tredjedel i månederne oktober, november og december 1996. Hvis de faktiske udskrivningsgrundlag er højere end de forudsatte, modregnes de fremkomne beløb med en tredjedel i hvert af de beløb, der efter § 64, stk. 2, jf. stk. 10, udbetales for månederne oktober, november og december 1996. Beløbene anvendes til afdrag på de hypotekbanklån, som Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og amtskommunerne har optaget i 1993. Eventuelle overskydende beløb tilfalder statskassen. Det beregnede beløb for amtskommunerne fordeles mellem amtskommunerne i forhold til deres andel af det samlede, faktiske udskrivningsgrundlag for 1994 opgjort pr. maj 1996.

§ 2. I lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, jf. lovbekendtgørelse nr. 555 af 30. juni 1995, indsættes i § 25, stk. 4, efter »afdrag på hypotekbanklån«: »samt anden gæld til staten.«

§ 25. . . .

Stk. 4. Ved beregningen af efterreguleringerne for tilskudsåret 1995 korrigeres beskatningsgrundlag for amtskommuner, Københavns og Frederiksberg Kommuner, for beregningsåret 1994 med de afregnede beløb efter kildeskattelovens § 64 B, idet der dog ikke indgår eventuelle beløb anvendt til afdrag på hypotekbanklån.