



Lovforslag nr. L 143

Folketinget 2013-14

Fremsat den 26. februar 2014 af økonomi- og indenrigsministeren (Margrethe Vestager)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning

(Ophævelse af lovens revisionsbestemmelse)

§ 1

I lov nr. 477 af 17. juni 2008 om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning, som ændret ved lov nr. 709 af 25. juni 2010, foretages følgende ændring:

1. § 13 ophæves.

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Den nuværende lov blev vedtaget af Folketinget i 2008 med virkning fra 2009 (lovforslag L 173, 2007-08). Formålet med loven var at understøtte aftalesystemet mellem staten og kommunerne ved at styrke kommunernes incitament til at overholde de indgåede aftaler om den kommunale skatteudskrivning. De gældende regler betyder, at hvis den samlede kommunale beskatning forhøjes, modregnes forhøjelsen i det kommunale bloktilskud gennem en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser af bloktilskuddet.

Loven indeholder en revisionsbestemmelse, som indebærer, at der skal fremsættes forslag til revision af loven i folketingsåret 2013-14. I den oprindelige lov fra 2008 indgik der en revisionsbestemmelse, som indebar, at der skulle fremsættes forslag til revision af loven i folketingsåret 2011-12, men ved en justering af loven i 2010 (lovforslag L 218, 2009-10) blev revisionsbestemmelsen samtidigt ændret, således at forslag til revision af loven først skulle fremsættes i folketingsåret 2013-14.

Baggrunden for revisionsbestemmelsen var, at loven introducerede et nyt element i aftalesystemet mellem regeringen og kommunerne. Det blev på den baggrund vurderet, at der kunne være grund til at tage ordningen op til vurdering, når man havde nogle års erfaring med ordningen.

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg har i efteråret 2013 evalueret ordningen. På baggrund af udvalgets evaluering er det regeringens opfattelse, at ordningen har virket efter hensigten. Det er regeringens vurdering, at ordningen har medvirket til at styrke kommunernes incitament til at holde den samlede kommuneskat i ro.

Det er på den baggrund regeringens vurdering, at ordningen bør videreføres uændret. Dette lovforslag indebærer således, at den nuværende ordning videreføres uændret, og at revisionsbestemmelsen ophæves.

2. Hovedpunkter i lovforslaget

2.1. Gældende ret

Den gældende ordning betyder, at hvis kommunerne under ét forhøjer skatten, vil forhøjelsen blive modregnet i bloktilskuddet gennem en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser af bloktilskuddet. I det første år bliver 75 procent af den samlede forhøjelse modregnet for de kommuner, som har forhøjet skatten, i det andet og tredje år 50 procent og i det fjerde år 25 procent. Den resterende del modregnes i det generelle bloktilskud, det vil sige som en kollektiv nedsættelse af bloktilskuddet, som omfatter alle kommuner. Fra og med det femte år modregnes hele beløbet i det generelle bloktilskud.

Loven omfatter skatteforhøjelser som følge af ændringer i følgende:

- Udskrivningsprocenten for kommunal indkomstskat

- Grundskyldspromillen for udskrivning af grundskyld
- Promillen for udskrivning af dækningsafgift af erhvervs-ejendomme

For en kommune vil en ændring af udskrivningsprocenten for kommunal indkomstskat kunne påvirke den kommunale økonomi på tre områder. For det første vil det under alle omstændigheder føre til en direkte ændring i provenuet af indkomstskat. For det andet vil det for nogle kommuner føre til en ændring af medfinansieringen af det skrå skatteloft. For det tredje vil det for nogle kommuner indebære en ændring i udligningsbeløbene, hvis kommunen er omfattet af den såkaldte overudligningsbestemmelse i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Loven indebærer, at virkningen af disse tre forhold indregnes med henblik på at opgøre den samlede provenuvirkning for kommunen som følge af en skatteforhøjelse.

Loven indeholder endvidere en såkaldt "frit lejde" ordning, som indebærer, at kommuner, der tidligere har nedsat skatten, friholdes fra lovens bestemmelser om individuelle nedsættelser af bloktilskuddet, hvis de senere forhøjer skatten tilsvarende. Ordningen omfatter for det første de kommuner, der har nedsat skatten i forhold til niveauet i 2010. Herudover omfatter ordningen de kommuner, der har nedsat skatten i perioden 2008-10 og de ikke-sammenlagte kommuner, der har nedsat skatten i perioden 2003-06.

Endelig indeholder loven en mulighed for, at økonomi- og indenrigsministeren for det enkelte år kan fastsætte en ramme for kommunale skatteforhøjelser, som ikke vil være omfattet af lovens bestemmelser om nedsættelse af bloktilskuddet.

2.2. Finansieringsudvalgets overvejelser og forslag

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg har i efteråret 2013 foretaget en evaluering af lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning.

Udvalget vurderer sammenfattende, at ordningen har skabt et øget incitament for kommunerne til at holde den samlede skat i ro.

Udvalget konstaterer videre, at der parallelt med indførelsen af skattesanktionen er sket en intensivering af kommunernes koordinering af skatteudskrivningen. Det vurderes, at den af KL fastlagte budgetproces har været en vigtig forudsætning for, at det er lykkedes de 98 kommuner at koordinere deres skatteudskrivning og dermed understøtte intentionen om at gøre aftaleoverholdelse til et fælles ansvar blandt alle kommuner.

Finansieringsudvalget har i sin vurdering skitseret den historiske udvikling i den kommunale beskatning med særligt fokus på årene siden 2009. Udvalget har herefter set på fleksibiliteten i den kommunale beskatning og på mulighederne for regelforenkling i forhold til den nuværende lov.

2.2.1. Den historiske udvikling

Finansieringsudvalget har set på udviklingen i den kommunale beskatning gennem de senere år. Gennem 1980'erne og 1990'erne var der en vis stigning i den kommunale beskatning. I 1980'erne steg den gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocent således med ca. 2 procentpoint og gennem 1990'erne med ca. 1,2 procentpoint. Efter år 2000 var stigningstakten mere begrænset.

Efter indførelsen af lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning med virkning fra 2009 har skattestigningerne været ret begrænsede.

For 2009 forhøjede kommunerne skatten med 89 mio. kr. Regeringen valgte at acceptere denne skatteforhøjelse uden sanktioner.

For 2010 blev der afsat en pulje til kommunale skatteforhøjelser på 500 mio. kr. Kommunerne forhøjede dog skatten med 769 mio. kr. I henhold til loven blev statstilskuddet herefter nedsat med 269 mio. kr. svarende til overskridelsen.

For 2011 blev der afsat en pulje til kommunale skatteforhøjelser på 300 mio. kr. Kommunerne forhøjede skatten med 330 mio. kr. Regeringen accepterede denne skatteforhøjelse uden sanktioner.

For 2012 forhøjede kommunerne skatten med 29 mio. kr. Regeringen accepterede denne skatteforhøjelse uden sanktioner.

For 2013 blev der afsat en pulje til kommunale skatteforhøjelser på 250 mio. kr. Herudover blev der afsat en pulje til tilskud til kommunale skattenedsættelser på 187,5 mio. kr. – svarende til, at der kunne ydes tilskud på 75 pct. af skattenedsættelser på op til 250 mio. kr. Det samlede resultat blev, at nogle kommuner forhøjede skatten med ca. 247 mio. kr., mens andre nedsatte den med ca. 191 mio. kr. Nettoresultatet var en kommunal skatteforhøjelse på ca. 57 mio. kr. I henhold til loven blev statstilskuddet herefter nedsat med 57 mio. kr. svarende til overskridelsen.

For 2014 blev der på samme måde som for 2013 afsat en pulje til kommunale skatteforhøjelser på 250 mio. kr. og en pulje til tilskud til kommunale skattenedsættelser på 187,5 mio. kr. – svarende til, at der kunne ydes tilskud på 75 pct. af skattenedsættelser på op til 250 mio. kr. Det samlede resultat blev, at nogle kommuner forhøjede skatten med ca. 198 mio. kr., mens andre nedsatte den med ca. 348 mio. kr. Nettoresultatet var en kommunal skattenedsættelse på ca. 150 mio. kr.

2.2.2. Fleksibilitet i den kommunale beskatning

Det må anses som en risiko ved skattesanktionen, at fleksibiliteten i den kommunale beskatning alt andet lige mindskes, og at enkeltkommuner i mindre udstrækning tilpasser skatten i både opadgående og nedadgående retning. Skattesanktionen med virkning fra 2009 kan således formodes at have lagt en dæmper på kommunernes incitament til at ændre skatten, men samtidig skal det dog bemærkes, at der hvert år har været nogle kommuner, der har forhøjet skatten, mens andre har sat den ned.

Siden indførelsen af skattesanktionen har der i økonomiaftalerne mellem regeringen og KL i flere tilfælde været aftalt en ramme til skattestigninger. Kommunerne har derpå ansøgt økonomi- og indenrigsministeren om en andel af denne ramme til skattestigninger. Rammen til skatteforhøjelser har været fordelt på baggrund af udmeldte kriterier. Formålet har været at gøre det muligt for et mindre antal kommuner at forhøje skatten inden for en fastsat ramme. Det vurderes, at denne ordning har levet op til sit formål, og at ordningen har medvirket til en vis fleksibilitet i den kommunale beskatning.

Bevægelsen i skatteprocenterne har siden 1980 primært været i opadgående retning, hvorimod der kun har forekommet mere begrænsede kommunale skattenedsættelser. Tendensen til få kommunale skattenedsættelser var dog også gældende, før der indførtes sanktioner. Selvom der før i tiden var flere kommuner, der ændrede skatten, var det også med en overvægt af skatteforhøjelser. Denne tendens er bl.a. udtryk for, at nogle af de kommuner, der har mulighed for at sænke skatten, undlader at gøre dette.

Som noget nyt har der i forbindelse med vedtagelsen af de kommunale budgetter for 2013 og 2014 været afsat en tilskudspulje til kommunale skattenedsættelser. Denne ordning indebærer, at de kommuner, der har sat skatten ned, vil få et tilskud til dækning af en del af provenutabet i de første år. Det vurderes, at denne ordning har medvirket til større fleksibilitet i den kommunale skattefastsættelse. Det kan i den forbindelse specielt nævnes, at der for 2014 var 26 kommuner, der satte skatten ned, mens 5 kommuner satte skatten op. Det samlede resultat var en kommunal skattenedsættelse for kommunerne under ét på ca. 150 mio. kr.

2.2.3. Eventuelle muligheder for regelforenkling

Finansieringsudvalget har overvejet mulighederne for at forenkle reglerne på området. Det har specielt drejet sig om opgørelsen af provenuet af en ændring af udskrivningsprocenten for kommunal indkomstskat og om frit lejde ordningen.

Provenuvirkningen af en ændring af den kommunale udskrivningsprocent for indkomstskat kan være vanskelig for den enkelte kommune at opgøre helt præcist i forbindelse med budgetvedtagelsen. Det skyldes, at der ud over den direkte ændring af provenuet af indkomstskat, også for nogle kommuner vil være en virkning som følge af ændring af kommunens medfinansiering af det skrå skatteloft og for nogle kommuner en ændring af kommunens udligningsbeløb som følge af den såkaldte overudligningsregel i tilskuds- og udligningssystemet.

Når en kommune forhøjer sin udskrivningsprocent, vil det for nogle kommuner indebære en forhøjelse af kommunens medfinansiering af det skrå skatteloft. I forbindelse med budgetlægningen kan denne udgift ikke beregnes helt præcist. Det skyldes, at kommunerne skal vedtage deres budget senest den 15. oktober i året før budgetåret, mens grundlaget for beregning af medfinansieringen af det skrå skatteloft først vil foreligge i december i året før budgetåret. Kommunerne må således budgettere denne udgift ud fra et skøn,

som vil kunne afvige fra det endeligt opgjorte grundlag. Det kan medføre en vis usikkerhed i budgettering af det endelige provenu af en skatteændring.

Nogle kommuner – navnlig en række kommuner i hovedstadsområdet – er omfattet af den såkaldte overudligningsregel i tilskuds- og udligningssystemet. For disse kommuner vil en ændring i kommunens udskrivningsprocent også medføre en ændring i kommunens overudligningsbeløb. Denne ordning gør det mere kompliceret for den enkelte kommune at beregne provenuvirkningen af en ændring af udskrivningsprocenten.

Det kunne overvejes at forenkle opgørelsen i denne lov af en kommunes provenu som følge af en forhøjelse af udskrivningsprocenten, således at provenuet i forhold til denne lov alene skulle opgøres som det direkte skatteprovenu, så man så bort fra de indirekte virkninger som følge af ændret medfinansiering af det skrå skatteloft og en eventuel overudligningsvirkning. Det ville på den ene side gøre beregningen af provenuvirkningen mere enkel og gennemskuelig, men på den anden side ville beregningen være mere upræcis, fordi man så ikke ville få alle virkningerne med.

Det vurderes i den forbindelse, at præcisionen bør tillægges størst vægt. Det vil sige, at den nuværende ordning opretholdes, således at de samlede direkte og indirekte provenuvirkninger for kommunen indgår.

Udvalget har ligeledes vurderet den såkaldte frit lejde ordning. Ordningen kan understøtte kommunernes incitament til at sænke skatten. Det er dog udvalgets vurdering, at effekten af ordningen i forhold til at tilskynde til skattenedsættelser begrænses af, at en udnyttelse af det frie lejde beror på en intern koordinering blandt kommunerne og derfor ikke alene er et anliggende for den enkelte frit-lejde kommune. For den enkelte kommune er det desuden vanskeligt at skabe et overblik over et evt. optjent frit lejde, som med det nuværende system med hensyntagen til tilskud til skattenedsættelser er kompliceret.

Det kunne på den baggrund principielt overvejes at afskaffe ordningen. Det kan dog mindske kommunernes incitament til at sænke skatten, ligesom det vil svække systemets troværdighed, hvis man afskaffer en rettighed, som en række kommuner har optjent i henhold til de hidtil gældende reg-

ler. Det vurderes på den baggrund, at det hidtil gældende system med frit lejde bør videreføres efter de gældende regler.

2.3. Regeringens overvejelser og forslag

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg har i efteråret 2013 evalueret ordningen, jf. afsnit 2.2 ovenfor. På baggrund af udvalgets evaluering er det regeringens opfattelse, at ordningen har virket efter hensigten. Det er regeringens vurdering, at ordningen har medvirket til at styrke kommunernes incitament til at holde den samlede kommuneskat i ro.

Det er på den baggrund regeringens vurdering, at ordningen bør videreføres uændret.

Det foreslås derfor, at revisionsbestemmelsen ophæves.

3. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke økonomiske konsekvenser for staten eller for den kommunale sektor. Lovforslaget indebærer ingen ændringer i forhold til den nuværende situation.

4. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

5. De administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. De miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslaget har i perioden 15. januar 2014 til 12. februar 2014 været i høring i KL.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet m.v.	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**Til § 1*

Til nr. 1

Forslaget indebærer, at lovens revisionsbestemmelse i § 13 ophæves. Baggrunden er, at Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg har gennemført en evaluering af loven, jf. afsnit 2.2 i de generelle bemærkninger ovenfor. På baggrund af denne evaluering er det regeringens vurdering,

at loven har virket efter hensigten, jf. afsnit 2.3 i de generelle bemærkninger ovenfor.

Regeringen finder derfor ikke anledning til at foreslå ændringer i den gældende ordning.

Til § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov*Gældende formulering**Lovforslaget***§ 1**

I lov nr. 477 af 17. juni 2008 om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning, som ændret ved lov nr. 709 af 25. juni 2010, foretages følgende ændring:

§ 13. Forslag til revision af denne lov fremsættes for Folketinget i folketingsåret 2013-14. **1. § 13** ophæves.

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.