



**KØBENHAVNS KOMMUNE**  
Økonomiforvaltningen

**NOTAT**

15. december 2005

Journal nr. 287.450

## **Københavns Kommunes bemærkninger til Finansieringsudvalgets rapport**

Indenrigs- og Sundhedsministeriet offentliggjorde den 1. december 2005 Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i forlængelse heraf fastsat høringsfristen for kommentarer til rapporten d. 16. december 2005.

Nedenfor følger Københavns Kommunes høringssvar til rapporten. I pkt. 1 følger de generelle kommentarer til processen, behovet for en udligningsreform samt rapportens fokus, mens pkt. 2-11 er konkrete kommentarer til de foreslåede ændringer. Pkt. 11 indeholder afsluttende kommentarer.

### **1. Københavns Kommunes overordnede holdning til et nyt udligningssystem**

Københavns Kommune kvitterer indledningsvist for en veltilrettelagt proces samt en konstruktiv dialog i forbindelse med Finansieringsudvalgets arbejde.

Københavns Kommune finder baggrunden for rapporten naturlig. Det nuværende tilskuds- og udligningssystemets gennemsigtighed og logiske opbygning er i stigende grad blevet belastet af etableringen af en række sær- og overgangsordninger. Endvidere har der vist sig en række problemer med systemets præcision i de senere år.

Hertil kommer, at kommunalreformen giver kommunerne en række nye opgaver, hvilket der ikke er taget højde for i det nuværende system.

Københavns Kommune er derfor grundlæggende enig i behovet for en reform af det eksisterende tilskuds- og udligningssystem.

Københavns Kommune finder i den sammenhæng, at rapporten tager højde for de byrdefordelmæssige konsekvenser af både kommunalreformen og et nyt tilskuds- og udligningssystem.

Københavns Kommune finder som udgangspunkt også, at der er gennemført en række gavnlige tiltag i forhold til forenklingen af udligningssystemet. Dette gælder blandt andet afskaffelsen af tilskuddet til

særligt vanskeligt stillede kommuner (§ 18-tilskud) samt afskaffelsen af en lang række overgangsordninger/midlertidige tilskud.

Endvidere finder Københavns Kommune, at det præsentationsmæssige element styrkes ved omlægningen til en model med nettoudligning, hvor der er fokus på sammenhængen mellem kommunens skattekraft og udgiftsbehov.

Mens Finansieringsudvalgets rapport tager hensyn til kommissoriets ordlyd vedr. forenklinger tager rapporten imidlertid ikke samlet og på et overordnet niveau hensyn til kommissoriets krav om fokus på vækst og incitament:

*”At ændringer i udligningssystemet generelt bør afspejle ønsket om at styrke de økonomiske incitament i udligningssystemet til at tage vækstfremmende initiativer og undgå forvridende virkninger”.*

Dette drejer sig særligt om forslaget om 50 pct. udligning af selskabskat samt forslaget om fuld udligning af skattepligtige indkomster over 400.000 t.kr. Begge disse forslag svækker - snarere end styrker - det kommunale incitament til at skabe vidensintensive virksomheder.

Herudover finder Københavns Kommune, at rapportens varierende forslag om sænkninger/afskaffelse af hovedstadsudligningen ikke harmonerer med regeringens ønske om at imødekomme globaliserings udfordringer.

Københavns Kommune har som landets hovedstad en særlig tiltrækning på den højt kvalificerede udenlandske arbejdskraft, og afskaffelsen af hovedstadsudligningen vil uundgåeligt medføre en forringelse i skat/service forholdet i Københavns Kommune. Dette vil uundgåeligt skade tiltrækningen af den højt kvalificerede arbejdskraft.

I 2004 boede ca. 19 pct. af landets udlændinge fra de vestlige lande med beskæftigelse i Københavns Kommune. Set i forhold til hovedstadsområdet i alt boede tilsvarende 39 pct. af de beskæftigede udlændinge fra vestlige lande i Københavns Kommune.

Hovedstadsregionen må hér betragtes som et strategisk aktiv i forhold til skabelsen af vækst i hele landet. Det er således tidligere dokumenteret, at skabelsen af arbejdspladser i hovedstadsregionen skaber flere afledte arbejdspladser i resten af landet end omvendt. (jf. Rapport fra Copenhagen Economics: *Hovedstaden og globaliseringen. Danmarks strategiske udfordring* fra 2004).

I forbindelse med skabelsen af balanceret vækst i hovedstadsregionen, er Boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet fortsat central, idet denne sikrer incitamentet til opførelsen af lejeboliger og almene boliger, som kan supplere ejerboligmarkedet.

Samtidig savner Københavns Kommune, *at rapporten i højere grad har fokus på tiltag, der øger den enkelte kommunes incitament til vækst, samt rustet landets vækstregioner til globaliseringens udfordringer.*

## **2. Hovedstadsudligningen**

I én af Finansieringsudvalgets foreslåede modeller afskaffes hovedstadsudligningen. I en anden er udligningsniveauet sænket fra de nuværende 40 pct. til blot 15 pct. Endelig er udligningsniveauet i de resterende modeller sænket fra 40 pct. til 35 pct.

Disse modeller – og i særdeleshed de to førstnævnte – finder Københavns Kommune uhensigtsmæssige.

Hovedstadsområdet er et samlet arbejdsmarkeds- og boligområde med store variationer i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Således har nogle kommuner i hovedstadsområdet en meget stor koncentration af arbejdspladser, som beskæftiger indbyggere i andre kommuner. Alene i Københavns Kommune arbejder omkring 10.000 flere fra andre kommuner end fra Københavns Kommune. Andre steder i hovedstadsregionen er integrationen af arbejdsmarkedet endnu mere udtalt. 60 pct. af arbejdsindkomsterne i hovedstadsområdet beskattes således i andre kommuner end der, hvor de tjenes. Dette tal er stigende.

Den eksisterende hovedstadsudligning tilgodeser netop, at hovedstadsområdet fungerer som et sammenhængende byområde og medvirker dermed til at sikre, at kommunerne i hovedstadsområdet kan opretholde et nogenlunde ensartet skatte- og serviceniveau. Der er derfor fortsat behov for en hovedstadsudligning med et udligningsniveau på minimum det nuværende.

**Faktaboks**

- Ca. 62 pct. af beskæftigede i kommunerne i hovedstadsregionen bor i andre kommuner i hovedstadsregionen
- For Københavns Kommune er det ca. 52 pct. af de beskæftigede, der bor i andre kommuner i hovedstadsregionen. Den største indpendling vedrører Frederiksberg og Gentofte kommuner
- Sammenlignet med andre dele af landet er pendlingen større i hovedstaden. I Århus, Ålborg og Odense er det 27-30 pct. af de beskæftigede, der bor i andre kommuner
- I hovedstadsregionen har der fra 1993-2004 været en vækst på 22 pct. i antallet af personer, der bor i andre kommuner end hvor de arbejder
- Der er en stor spredning i indkomsterne i hovedstadsregionen (2006). Fra 129 t. kr. i beskatningsgrundlag pr. indbygger i Hundested Kommune til 297 t. kr. i Søllerød Kommune. Som eksempel kan nævnes, at der i Københavns Kommune gælder, at de 2 kommuner, hvor der er flest mennesker, der pendler ind til Københavns Kommune, er de gennemsnitlige indkomster pr. indbygger 187 t. kr. i Frederiksberg, 268 t. kr. i Gentofte. I Københavns Kommune er gennemsnittet 147 t. kr. pr. indbygger.

Som nævnt vil en afskaffelse af hovedstadsudligningen medføre en forringelse af skat/service forholdet i Københavns Kommune, hvilket uundgåeligt vil svække hovedstadens tiltrækningskraft for højt kvalificeret arbejdskraft, som den øgede globalisering nødvendiggør.

Sammenfattende finder Københavns Kommune, at udviklingen i integration i hovedstadsområdet samt globaliseringens udfordringer taler for en hovedstadsudligning på minimum det nuværende niveau på 40 pct.

### **3. Udligning af 50 pct. af kommunens indtægter fra selskabsskat**

I 6 af Finansieringsudvalgets 7 modeller indføres en udligning af 50 pct. af kommunens indtægter fra selskabsskat.

Det er Københavns Kommunes holdning, at selskabsskatten fortsat bør tilfalde de kommuner, hvor virksomhederne er beliggende, dels for at kompensere kommunerne for de udgifter, der er forbundet med tilstedeværelsen af virksomhederne, dels for at bibringe kommunerne et incitament til at tiltrække og udvikle nye erhvervsvirksomheder og derved skabe vækst.

Samtidig er den nuværende fordeling af selskabsskat med til at opretholde de økonomiske incitamentter til en passende balance mellem bo-

lig- og erhvervsudviklingen i kommunerne. Udvikling af erhvervsområder i enkeltkommuner er både til gavn for kommunens beskæftigelse og beskæftigelsen i regionen.

Indførelsen af udligning af selskabsskatten vil endvidere straffe de virksomheder, der har været succesfulde i at tiltrække virksomheder. Dette harmonerer ikke med det politiske ønske om at bevare kommunernes incitament til at skabe vækst.

Såfremt regeringen fortsat finder, at selskabsskatten skal udlignes, bør dette ske regionalt, således at indtægterne fra selskabsskat forbliver i regionen.

Dette vil i mindre omfang skade incitamentet til vækst i de enkelte regioner, og dermed ikke straffe fremgangsrige regioner.

#### **4. Udligning af skattepligtige indkomster over 400.000 kr.**

I 5 af Finansieringsudvalgets 7 modeller indgår fuld udligning af det kommunale skatteprovenu af indkomster over 400.000 kr.

Forslaget indebærer, at det kommunale skatteprovenu udskrevet på indkomster under 400.000 kr. fortsat vil tilfalde den enkelte kommune.

Det kommunale skatteprovenu udskrevet på indkomsten over 400.000 kr. indgår derimod i en udligningspulje, som fordeles til alle kommuner efter indbyggertal.

Forslaget betyder et markant provenutab for samtlige kommuner i hovedstaden, dvs. de kommuner, der i høj grad huser landets mest innovative, dynamiske og vidensintensive virksomheder, og som derfor tiltrækker specialiseret – og derfor højt lønnet - arbejdskraft.

Den foreslåede ”topskat for kommuner” betyder, at det i mindre omfang vil være attraktivt for kommunerne at bistå og udvikle nye vidensintensive arbejdspladser.

Københavns Kommune finder ikke, at dette harmonerer med regeringens erklærede mål om, at Danmark skal konkurrere på *viden, innovation og udvikling* frem for løn og arbejdsvilkår.

Det skal endvidere understreges, at spørgsmålet om fuld udligning af indkomster over 400.000 kr. må ses i sammenhæng med de regionale forskelle i levevilkår.

Det er således tidligere påvist, at rådighedsbeløbet for en familie på 2 voksne og 2 børn er væsentligt mindre i hovedstaden end i resten af landet.

I 2004 var rådighedsbeløbet for en typisk familie på 2 voksne og 2 børn ca. 150.000 kr. i København mens det i flere jyske kommuner var over 250.000 kr. Der er med andre ord en betydelig forskel i disponibel indkomst i landet, og udligningen af indkomster over 400.000 må ses i denne sammenhæng.

## **5. Boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet**

I samtlige Finansieringsudvalgets 7 modeller indgår en afskaffelse af boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet.

Med de gældende regler er det kommunale incitament til at bygge almene boliger og ældreboliger og forbedre eksisterende boliger begrænset. En afskaffelse af boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet vil yderligere begrænse incitamentet, da de kommunale udgifter ikke vil blive udlignet som i dag.

Københavns Kommune har en boligmasse, som markant skiller sig ud fra den øvrige hovedstadsregion. 15 pct. af Københavns boliger har installationsmangler som manglende adgang til eget bad. I den øvrige hovedstadsregion er der kun 4 pct. af boligerne, som har installationsmangler.

Boligerne i København er ligeledes mindre end i den øvrige region. I København er 48 pct. af boligerne på 1 eller 2 værelser. I den øvrige hovedstadsregion udgør boliger på 1 eller 2 værelser kun 23 pct. af alle boliger.

Disse forhold hænger tæt sammen med, at den københavnske boligmasse er væsentlig ældre end boligmassen i den øvrige hovedstadsregion.

I opgørelsen af de udlignede udgifter i ordningen indgår også 50 pct. af kommunens udgifter til *byfornyelse*, og Københavns Kommune

frygter, at byfornyelsen vil falde drastisk ved afskaffelsen af boligstøtteudligningen.

Dette vil kunne medføre, at en række utidssvarende boliger ikke moderniseres.

Samlet finder Københavns Kommune ikke, at den nuværende boligstøtteudligning bør afskaffes. Såfremt der er ønske at ændre ved de nuværende regler, finder Københavns Kommune, at det kan overvejes at ændre på omfanget af de udligningsberettigede midler, og herigenem gøre ordningen mindre.

I den sammenhæng bør det fremhæves, at midlerne fra boligstøtteudligningen - *ikke alene kommer de nuværende københavnske borgere til gavn*, idet en betragtelig del af hovedstadsområdet indbyggere har bopæl i København i en kortere eller længere periode af livet.

## **6. Ændret vægtning af sociale og demografiske udgiftsbehov og nye sociale kriterier**

I samtlige Finansieringsudvalgets 7 modeller indgår en ændret vægtning af de demografiske og sociale udgiftsbehov.

I det nuværende udligningssystem vægter de demografiske kriterier med 80 pct. i landsudligningen, mens de sociale kriterier vægtes med 20 pct. I den nuværende hovedstadsudligning vægter de demografiske kriterier med 75 pct., mens de sociale kriterier vægter med 25 pct.

I Finansieringsudvalgets modeller er vægtningen af de demografiske kriterier 70 pct., mens de sociale kriterier vægtes med 30 pct. Dette gælder både lands- og hovedstadsudligningen.

Det er Københavns Kommunes principielle opfattelse, at den sociale udgiftsbehovsudligning skal kompensere kommuner med faktiske høje sociale udgifter, hvilket ikke er sket i tilstrækkelig grad ved det nuværende system.

På den baggrund støtter Københavns Kommune op om den højere vægtning af de sociale kriterier, men Københavns Kommune finder dog, at der er så betydelig forskel i de sociale udgifter på tværs af kommunerne i hovedstadsområder, at en endnu større vægtning af de sociale kriterier i hovedstadsudligningen bør overvejes.

Københavns Kommune tager til efterretning, at Finansieringsudvalget har fremlagt forslag til nye sociale udgiftsbehovskriterier, og Københavns Kommune anerkender, at dette er en logisk konsekvens af ændringen af den kommunale opgaveportefølje som følge af strukturen.

Københavns Kommune opfordrer dog til, at der tilvejebringes det nødvendige datagrundlag til kommunerne til vurdering af de enkelte kriterier.

Københavns Kommune tilslutter sig endelig, at der skal være tale om objektive og - så vidt muligt - upåvirkelige udgiftskriterier.

## **7. Tilgængelighedskriterium**

I samtlige Finansieringsudvalgets 7 modeller indgår et tilgængelighedskriterium til afløsning af det tidligere grundtillæg. Tilgængelighedskriteriet har en vægt på 2 pct., og begrundes med, at kommuner med spredt bebyggelse har større serviceudgifter på eksempelvis folkeskoleområdet.

Det er Københavns Kommunes opfattelse, at det foreslåede strukturelle kriterium "*rejsetid for kommunens borgere for at nå 2.000 indbyggere*" til erstatning af det nuværende grundtillæg ikke skal medtages i det fremtidige udligningssystem.

Dette skyldes ikke mindst, at betænkningen 1437 fandt, at strukturelle kriterier havde ringe forklaringskraft.

I den sammenhæng bemærker Københavns Kommune, at kommunalreformen i sig selv har medført større og mere bæredygtige kommuner, hvilket i sig selv taler for et formindsket behov for et tilgængelighedskriterium til erstatning af grundtillægget.

## **8. Finansieringsudvalget foreslår et øget udligningsniveau i landsudligningen**

Københavns Kommune er principielt imod et øget udligningsniveau i landsudligningen, idet det - forudsat at det samlede udligningsniveau i hovedstadsområdet ikke må stige - vil medføre en reduktion af udligningsniveauet i hovedstadsudligningen eller en egentlig afskaffelse af



hovedstadsudligningen. Københavns Kommune ønsker fortsat en hovedstadsudligning på minimum det nuværende niveau jf. punkt 1.

Herudover bemærker Københavns Kommune, at et øget niveau i landsudligningen flytter betydelige midler fra hovedstadsregionen til resten af landet. Disse midler kommer udover de næsten 6 mia.kr., der allerede flyttes fra Hovedstadsområdet til resten af landet ved udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

På den baggrund finder Københavns Kommune, at det nuværende niveau i landsudligningen på 45 pct. bør fastholdes.

## **9. Ny indvandrerudligning**

I samtlige Finansieringsudvalgets modeller indgår en ændret udligning af udgifter til flygtninge og indvandrere. Denne omhandler en ændret landeafgrænsning samt et ændret fokus fra statsborgerskab til herkomst. Samlet medfører dette, at personkredsen udvides.

Dertil kommer et reduceret udligningsbeløb med henblik på at ordningens samlede økonomiske tyngde ikke skal vokse markant.

Baggrunden er erkendelsen af, at den nuværende afgrænsning forældet samt en erkendelse af, at merudgifterne til indvandrere ikke forsvinder blot disse opnår dansk statsborgerskab.

Den ændrede indvandrerudligning kompenserer i højere grad kommuner med relativt høje udgifter til indvandrere.

Københavns Kommune støtter op om ændringen af indvandrerudligningen og finder, at denne i langt højere grad kompenserer kommunerne for de udgifter, der er forbundet med et stort antal indvandrere.

Herunder finder Københavns Kommune det positivt, at landeafgrænsningen er udvidet, samt ikke mindst at Finansieringsudvalget har erkendt, at udgifterne til indvandrere ikke bortfalder ved statsborgerskab.

## **10. Indførelsen af obligatorisk statsgaranti**

Finansieringsudvalget har overvejet en forenkling af budgetteringen af det kommunale indtægtsgrundlag i form af indførelsen af obligatorisk statsligt skøn for de kommunale indtægter i budgetlægningen.

En obligatorisk statsgaranti indebærer, at staten fastsætter det kommunale skattegrundlag i hver kommune på baggrund af en vurderet gennemsnitsvækst.

Indførelsen af en obligatorisk statsgaranti, vil dermed tvinge kommuner med høj vækst til at tilpasse udgiftsniveauet til de garanterede, lavere indtægter. Dette kan bremse nye investeringer, der ellers kunne fastholde en positiv udvikling til gavn for hele landet.

Såfremt der indføres obligatorisk statsgaranti reduceres de kommunale frihedsgrader betydeligt.

Dette er Københavns Kommune principielt modstander af, og Københavns Kommune vil opfordre til at bevare den nuværende ordning med kommunalt valg af statsgaranti eller selvbudgettering.

## **11. Afslutning**

Københavns Kommune har en forventning om at Københavns Kommunes synspunkter indgår i den kommende proces I den sammenhæng uddyber Københavns Kommune gerne sine synspunkter til rapporten i dialog med ministeriet.

Endvidere vil Københavns Kommune opfordre til, at tilskuds- og udligningsreformen vedtages hurtigst muligt ud fra hensynet til den kommunale budgetlægning for 2007.

Endelig er det helt afgørende, at udformningen af det nye tilskuds- og udligningssystem tager hånd om de fremtidige udfordringer fra globaliseringen igennem skabelsen af et system med fortsatte kommunale incitamenter til vækst.