

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Dato: 29. marts 2006
Kontor: Kommunaløkonomisk kt.
J.nr.: 2006-2400-39
Sagsbeh.: NMJ/MAU
Fil-navn: fudv01/lovforslag/hør not

Notat om hørings svar i forbindelse med lovforslagene om udmøntning af aftalen af 27. februar 2006 om en kommunal finansieringsreform

1. Lovforslag i høring

Indenrigs- og sundhedsministeriet har den 16. marts 2006 sendt nedenstående lovforslag i høring med høringsfrist den 27. marts 2006. Lovforslagene er sendt i høring hos KL og Amtsrådsforeningen.

Følgende lovforslag er sendt i høring:

- Forslag til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner
- Forslag til lov om ændring af lov om kommunal indkomstskat
- Forslag til lov om begrænsninger i den kommunale skatteudskrivning for 2007 og regulering af de kommunale bidrag til regionerne i 2007
- Forslag til lov om fordeling af skattemedslaget mellem staten og kommunerne som følge af personskattelovens skatteloft
- Forslag til lov om ophævelse af lov om amtskommunal indkomstskat
- Forslag til lov om ændring af lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme
- Forslag til lov om ændring af lov om lån til tilbagebetaling af ejendomsskatter

2. Modtagne hørings svar

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har modtaget hørings svar fra KL, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Kirkeministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet.

3. Hørings svar fra KL

KL nævner indledningsvis, at KL ikke ønsker at tage stilling til den konkrete fordeling mellem kommunerne. KL udtrykker endvidere tilfredshed med, at de forslag, som KL tidligere er kommet med, er medtaget i reformpakken. Det drejer sig f.eks. om fordeling af bloktilskuddet efter folketal og en bedre udligning af udgiftsbehov i forhold til overførsler. Herudover har KL en række bemærkninger til konkrete punkter.

3.1. Statsligt skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget

KL tager på det kraftigste afstand fra forslaget om, at kommunerne fremover skal budgettere med et statsligt skøn for væksten i udskrivningsgrund-

laget. KL skriver, at ordningen intet har med udligning at gøre, men tværtimod er et forsøg på at begrænse den økonomiske fleksibilitet for kommunerne, der ikke mindst vil komme vækstkommunerne til skade.

KL skriver endvidere, at foreningen ikke har kendskab til kommuner, der ønsker en omlægning, hvor der ikke længere skal træffes et valg mellem statsgaranti og selvbudgettering. KL finder, at dertil er ulemperne for store.

KL anfører endvidere, at vækstkommuner med den foreslåede ordning vil opleve, at nye borgeres skattebetalinger i første omgang tilfalder en anden offentlig myndighed og ikke den kommune, der leverer servicen til borgerne. Løfterne til vækstkommunerne om lånemulighederne finder KL alene er udtryk for en bureaukratisk lapning på en gal ordning.

KL anfører desuden, at regeringens skattestop vil komme under pres, når vækstkommunerne kun kan finansiere den nødvendige vækst i serviceudgifterne ved at sætte skatten op. Endelig anfører KL, at ordningen er et åbenlyst angreb på det lokale selvstyre, idet sammenhængen mellem de lokale ønsker om skatteprocent og serviceniveau brydes.

KL opfordrer samlet på det kraftigste til, at kravet om anvendelse af det statslige skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget udelades af finansieringsreformen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at forslaget til et nyt system for budgettering af indkomstskattegrundlaget indebærer som anført i lovforslaget en forenkling af kommunernes budgettering.

Efter de gældende regler kan kommunerne vælge mellem to budgetteringsmetoder – selvbudgettering og statsgaranti på skattegrundlag og udligning. Den nuværende ordning indebærer en risiko for tab for den enkelte kommune, idet det i forbindelse med valget mellem de to metoder kan være vanskeligt at forudsige, hvilken metode der vil være gunstigst for kommunen.

Denne risiko fjernes med den budgetteringsordning, som indgår i lovforslaget. Denne ordning indebærer, at alle kommuner forskudsbudgetterer på samme grundlag (samme vækstprocent), men sådan at alle kommuner, der baseret på det faktiske skattegrundlag ville få et nettoprovenu efter udligning, der overstiger forskudsafregningen, vil få udbetalt det overskydende provenu. For lavvækstkommuner vil der fortsat som i dag være en garanti, sådan at de kan beholde det forskudsbudgetterede provenu uden efterregulering.

Det forenklede system ifølge lovforslaget giver hermed en øget sikkerhed. For de kommuner, som med det gældende system har valgt én af to de budgetteringsmetoder, som senere viser sig ikke at have været det mest gunstige valg, indebærer forslaget således en gevinst, idet kommunen som minimum vil modtage et provenu på basis af et skattegrundlag fremregnet

med den landsgennemsnitlige vækst eller et provenu på basis af det faktiske skattegrundlag, hvis kommunen har en vækst over landsgennemsnittet.

Der er således ikke tale om, at vækstkommuner med den foreslåede ordning vil miste en indtægt, men der vil dog, jf. lovbemærkningerne, være tale om en likviditetsmæssig forskydning for vækstkommunerne, idet efterreguleringen af indkomstskat og udligning vil blive afregnet i året 3 år efter indkomståret. I lovbemærkningerne til forslaget til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner er angivet, at der for de kommuner, der har vækst i befolkningen og derfor påregner en positiv efterregulering, til denne afregningsform vil blive knyttet en kortvarig låneadgang efter dispensation, således at et eventuelt likvidetsproblem kan blive dækket i perioden frem til afregningen af efterreguleringen. I naturlig sammenhæng hermed er der i lovforslaget indført en forrentning af det fulde efterreguleringsbeløb i modsætning til i dag, hvor kun efterreguleringsbeløb over tre procent af forskelsbeløbet forrentes. Kommuner, der således vurderer, at væksten i skattegrundlaget vil være større end landsgennemsnittet, vil således fortsat have mulighed for efter eget skøn at sikre den likviditet, der svarer til skønnet over udskrivningsgrundlaget.

Endelig ændres der med den i lovforslaget indeholdte ordning ikke på, at den enkelte kommune fortsat, med respekt for de begrænsninger i skatteudskrivningen, der følger af kommuneaftaler og den generelle økonomiske politik, har mulighed for at tilpasse udskrivningsprocenten til ønsker og behov for ændringer i serviceniveauet.

Regeringen har dog herudover noteret sig, at KL i høringssvaret har udtrykt en meget kraftig modstand mod dette element i finansieringsreformen, herunder begrundet i nogle principielle synspunkter vedrørende det kommunale selvstyre. Det har som nævnt ikke med forslaget været intentionen at indskrænke dette selvstyre, men regeringen vil i lyset af KL's kraftige principielle modstand overveje forslaget, og drøfte med forligspartierne, om den nuværende ordning i stedet bør opretholdes.

3.2. Regulering af bloktilskuddet i løbet af året

Det indgår i forslaget til en ny udligningslov, at finansministeren med Finansudvalgets tilslutning kan regulere det kommunale bloktilskud i løbet af året, hvis udviklingen i den kommunale økonomi taler herfor.

KL finder det urimeligt, at regeringen uden forudgående drøftelse med KL indfører en bestemmelse, der giver mulighed for automatisk at straffe kommunerne i forbindelse med opfølgning på fremtidige aftaler. KL anfører endvidere, at der kan være risiko for, at kommunerne vil indregne risikoen for en reduktion af bloktilskuddet i forbindelse med fastsættelse af skatteprocenterne og dermed sætte regeringens skattestop under pres.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at regeringen og forligspartierne har vurderet, at der er behov for at sikre et fast lovgrundlag for de situationer, hvor der i løbet af året, f.eks. efter kommunernes budgetvedtagelse, opstår behov for regulering af bloktilskuddet. Derfor præciseres det i

udligningsloven, hvilken procedure der skal følges ved alle typer af regulering. Regulering kan således ske, men kræver Finansudvalgets tilslutning. Herved sikres det, at Folketinget altid inddrages via Finansudvalget på samme måde som ved den første tilskudsfastsættelse på det årlige bloktilskudsaktstykke.

3.3. Kommunernes skattegrundlag

KL nævner, at KL som udgangspunkt ikke er tilhænger af en indskrænkning af kommunernes skattegrundlag. KL finder det betænkeligt, at det kommunale provenu af ejendomsværdiskat og skat af aktieindkomster overgår til staten, og KL finder det urimeligt, at den kommunale andel af pensionsafgifter overgår til staten.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at ejendomsværdiskat, skat af aktieindkomster og pensionsafgifter er indkomstkilder, som den enkelte kommune kun har ringe indflydelse på. Derfor kan de – uden fare for at skade de kommunale incitament – udlignes kraftigere end andre indkomster. Endvidere har kommunerne ingen indflydelse på skattesatsen. Regeringen og forligspartierne har derfor været enige om, at provenuet af disse skattekilder fordeles efter indbyggertal. Dette gøres ved, at kommunernes andel af disse skattekilder overgår til staten med compensation til kommunerne via bloktilskuddet. Omlægningen svarer til en 100 procents udligning af disse skatteindtægter. Samtidig indebærer det en forenkling i forhold til det nuværende system, hvor skatteindtægterne herfra er delt mellem forskellige myndigheder.

3.4. Efterregulering af skat og udligning

KL finder det ikke rimeligt, at omfanget af skat og udligning begrænses til den ordinære regulering 2 år efter indkomståret. KL finder, at der fortsat bør foretages efterregulering for tidligere år, således at der også reguleres for skattesager, som trækker i langdrag. Endvidere finder KL det urimeligt, at der lægges op til at afskaffe de ordinære efterreguleringer for årene 2004, 2005 og 2006, som kommunerne har budgetteret i tillid til.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at der i det nuværende system foretages en ordinær efterregulering i året to år efter indkomståret. Herefter foretages der hvert år indtil 14 år efter indkomståret en fornyet efterregulering af den kommunale skat for indkomståret. Den fornyede efterregulering har været begrundet i, at kommunerne hidtil har forestået ligningen og inddrivelsen. De fornyede efterreguleringer har dermed sikret, at kommunerne har haft et økonomisk incitament til at foretage en ligningsindsats også i forbindelse med skattesager, som kunne trække i langdrag, og at kommunerne havde et incitament til inddrive udestående skatter.

I efteråret 2005 er lignings- og inddrivelsesopgaven overgået fra kommunerne til staten. Spørgsmålet om det kommunale incitament er derfor ikke længere relevant i denne forbindelse, og det vurderes derfor, at der ikke længere er baggrund for at foretage de fornyede efterreguleringer. En afskaffelse af disse reguleringer vil også indebære en forenkling af systemet.

Med hensyn til den foreslåede afskaffelse af de ordinære efterreguleringer for budgetårene 2004, 2005 og 2006 skal det bemærkes, at en afskaffelse af disse reguleringer skal ses i lyset af, at der fra 2007 er tale om en ny kommunal struktur, mens efterreguleringen vil vedrøre de gamle kommuner. Afskaffelsen for de tidligere kommuner vil således være en forenkling af systemet. En fortsat efterregulering ville indebære et behov for en fortsættelse af systemet med opdeling af skatten for Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner i en kommunal og amtskommunal del samt stillingtagen til afregning af efterregulering for kommuner, der deles som følge af kommunalreformen. For amtskommunerne synes det endvidere u hensigtsmæssigt at opretholde en efterregulering, der i givet fald skulle afregnes af regionerne.

3.5. Udligning i forhold til overførsler

KL anerkender, at reformen indebærer en bedre udligning af kommunernes udgiftsbehov. KL gør dog opmærksom på, at det efter KL's opfattelse ville være en forbedring af udligningen, hvis den statslige refusionssats for førtidspension og ledighedsydelse blev forhøjet fra de nuværende 35 til 50 pct. Det er ligeledes KL's opfattelse, at udgifter til fleksjob burde være omfattet af budgetgarantien.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at refusionssatsen for førtidspension og ledighedsydelse ikke bør fastsættes ud fra snævre udligningsmæssige hensyn, men at hensynene til kommunernes incitamenter til at foretrække aktive ydelser frem for passive ydelser må spille en afgørende rolle.

Med hensyn til spørgsmålet om inddragelse af de kommunale udgifter til fleksjob i budgetgarantien skal det bemærkes, at dette spørgsmål har været drøftet i "Arbejdsgruppen vedrørende analyse af budgetgarantiens dækningsområde", Indenrigs- og Sundhedsministeriet, april 2002., hvor KL deltog. Et flertal i arbejdsgruppen (bortset fra KL's repræsentanter) vurderede, at der var større ulemper end fordele ved at medtage fleksjob i budgetgarantien, bl.a. fordi der ikke var tale om en konjunkturafhængig udgift og fordi fleksjob – i modsætning til de fleste områder omfattet af budgetgarantien – er en varig ydelse. Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal fortsat henholde sig til arbejdsgruppens konklusion.

3.6. Puljen til vanskeligt stillede kommuner

KL har noteret sig, at en del af puljen til vanskeligt stillede kommuner skal anvendes til flerårige tilskud til kommuner, der indgår udviklingsaftaler med Indenrigs- og Sundhedsministeriet. KL finder ikke, at udgifterne hertil skal fragå puljen til vanskeligt stillede kommuner, og KL finder det urimeligt, hvis aftalerne indebærer, at kommunerne skal igangsætte udgiftsdrivende aktiviteter

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at muligheden for at indgå flerårige udviklingsaftaler ikke betyder, at der samlet set skal anvendes større midler til vanskeligt stillede kommuner. Det vurderes derfor, at tilskuddet i forbindelse med flerårige udviklingsaftaler skal ydes som en del af

den samlede pulje til vanskeligt stillede kommuner. Muligheden for at indgå flerårige udviklingsaftaler vil være forbeholdt kommuner, der er i en særlig vanskelig situation, dvs. kommuner, der i forvejen ville kunne få tildelt tilskud fra puljen. Men med indgåelse af flerårige aftaler vil disse kommuner få sikkerhed for størrelsen af deres tilskud fra puljen i en flerårig periode, og kommunerne vil derfor bedre kunne planlægge langsigtede initiativer med henblik på at forbedre deres situation. Hensigten med udviklingsaftalerne vil ikke være udgiftsdrivende aktiviteter, men tværtimod initiativer som over årene kan medvirke til at forbedre kommunens økonomi og selvhjulpethed.

3.7. Dækningsafgifter

KL bemærker om dækningsafgifter af forretningsejendomme, at det findes besynderligt, at kun kommuner, som indgår i en sammenlægning, får mulighed for at "veksle" en nedsættelse af dækningsafgiften på forretningsejendomme til en proportional stigning i udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen. Endvidere finder Kommunernes Landsforening det bureaukratisk, at kommuner, som vil benytte sig af denne mulighed, kun kan gøre det efter ansøgning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal, for så vidt angår dækningsafgift af forretningsejendomme, bemærke, at muligheden for at hæve satserne for udskrivningsprocent og grundskyldspromille mod at undlade at opkræve dækningsafgift er tiltænkt de situationer, hvor der i en sammenlagt kommune både indgår kommuner, som tidligere har udskrevet dækningsafgift af forretningsejendomme, og kommuner, som ikke har udskrevet dækningsafgift af forretningsejendomme, og hvor den nye kommune ikke ønsker at udskrive dækningsafgift af forretningsejendomme fremadrettet. Disse typer af kommuner vil således kunne ansøge om allerede i 2007 at tilpasse skattesammensætningen sådan, at kommunen kan oppebære et samlet uændret skatteprovenu i forhold til de begrænsninger, der fastsættes i lovforslaget, men undgår at skulle indføre dækningsafgift af dækningsafgift i dele af kommunen i 2007 alene for at realisere det maksimalt tilladte skatteprovenu i dette år.

For så vidt angår foreningens bemærkning vedrørende kravet om, at den omtalte ændring i skattesammensætningen alene kan ske efter ansøgning, skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærke, at det vurderes at være nødvendigt, at det sikres, at de maksimale niveauer for beskatningen i 2007, som fastlægges med lovforslaget overholdes samlet set for den enkelte kommune. Det vurderes derfor nødvendigt, at der sker en godkendelse forud fra fravigelse af de i lovforslaget fastsatte satser.

3.8. Forenkling af skattedelingsreglerne og det skrå skatteloft

KL kan tilslutte sig de foreslåede forenklinger af reglerne for fordeling af skatteprovenuet mellem kommuner, amter og staten. KL skal dog bemærke, at KL finder det besynderligt, at provenuet fra dødsboskatterne ikke deles ligeligt mellem staten og kommunerne fremover i stedet for 1/3 til kommunerne og 2/3 til staten.

KL finder den foreslåede forenkling af viderefordelingsreglen for selskabsskat fornuftig.

KL har ingen bemærkninger til omlægningen af ordningen for medfinansiering af det skrå skatteloft. KL finder det naturligt, at ordningen nulstilles i 2007.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at de foreslåede forenklinger af skattereglerne er i overensstemmelse med det, som blev drøftet i Finansieringsudvalget. Med hensyn til delingen af dødsboskatten skal det bemærkes, at ændringerne vedrører en del af dødsboskatten, som tidligere blev delt mellem kommunen, amtet og staten. Den foreslåede ændring indebærer, at fordelingen af denne del af dødsboskatten harmoniseres med den øvrige del af dødsboskatten, hvor kommunerne modtager 1/3 af provenuet.

3.9. De kommunale bidrag til regionerne

KL finder det fornuftigt og nødvendigt, at reformen indebærer, at kommunernes grund- og udviklingsbidrag til regionerne i 2007 fastlås på henholdsvis 1.000 kr. og 100 kr. pr. indbygger i 2003-niveau.

KL kan endvidere tilslutte sig, at regionerne fire gange årligt skal sende oversigter til kommunerne om den forventede økonomiske udvikling i regnskabsåret. For at understøtte den indførte kommunale aktivitetsbestemte medfinansieringsordning på sundhedsområdet og kommunernes etablering af substituerende sundhedstilbud finder KL, at de foreslåede oversigter, som regionerne skal sende til kommunerne om den forventede økonomiske udvikling i regnskabsåret, skal suppleres med materiale, der på sundhedsområdet rækker ud over regnskabsåret.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig KL's bemærkninger og finder det naturligt, at kommunerne som følge af deres medfinansieringsansvar for visse af de regionale sundhedsudgifter og varetagelsen af visse sundhedsopgaver modtager relevante prognoser fra regionerne til brug for budgetlægningen for de kommende år. Regler herom vil blive indarbejdet i "Budget- og regnskabssystem for regioner".

3.10 Omlægning af støtten til øerne

KL anfører, at det fortsat er foreningens opfattelse, at ulemperne ved en omlægning af trafikstøtten til et generelt tilskud overstiger de relativt begrænsede fordele, der blev fremført i rapporten fra juni 2004 fra udvalget vedrørende omlægning af færgestøtte til generelle tilskud. KL anfører endvidere, at foreningen heller ikke har kendskab til, at de kommuner, der er omfattet af den nuværende ordning, ønsker en sådan omlægning. KL henviser endvidere til, at rapporten viste, at en omlægning til et generelt tilskud ikke kan ske uden tab for den enkelte kommune.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at i aftalen af 27. februar 2006 om en kommunal finansieringsreform indgår følgende:

”Det indgår i kommunalreformaftalen, at kommunerne fremover vil få det fulde ansvar for den færgebetjening, der ikke varetages af staten, og at færgestøtteordningen omlægges til et generelt tilskud, hvor både de hidtidige statslige og amtskommunale tilskud vil indgå i omlægningen. Det betyder, at tilskud fremover ydes som et særligt generelt tilskud til de pågældende kommuner”.

Denne del af aftalen er udmøntet i lovforslagets § 20. Det foreslås heri, at statens og amtskommunernes nuværende trafikstøtte samt statens uddannelsesstøtte for unge på mindre øer omlægges til et generelt tilskud. Endvidere foreslås, at den andel af puljen til særlig vanskeligt stillede kommuner efter § 19 i den nuværende tilskuds- og udligningslov, der har været ydet til vanskeligt stillede kommuner begrundet i deres særlige ø-udgifter, ligeledes indgår i det nye generelle tilskud på i alt 71,7 mio. kr.

Det foreslås endvidere, at tilskuddet fordeles efter en nøgle for udgiftsbehovet for kommuner med mindre øer, og at fordelingen tager udgangspunkt i overvejelserne i rapporten fra juni 2004 fra udvalget vedrørende sammenlægning af færgestøtte til generelle tilskud. For at imødegå større forskydninger ved omlægningen af færgestøtten er det endvidere i en overgangsperiode hensigten at yde et særligt overgangstilskud.

Det bemærkes, at omlægningen af støtten skal ses på baggrund af, at der med kommunalreformen sikres større og mere bæredygtige kommuner. Endvidere er de byrdefordelingsmæssige konsekvenser medtaget som en del af de samlede byrdefordelingskonsekvenser ved kommunalreformen.

Herudover kan nævnes, at der med overgangen til et generelt tilskud sikres større konkurrenceneutralitet i forhold til den nuværende ordning, hvor der alene ydes investeringsstøtte til kommunalt ejede færger. Endelig kan nævnes, at den nuværende ordning ikke er tidssvarende, idet driftsstøtten baserer sig på en fordelingsnøgle, som stammer tilbage fra 1984.

3.11. Justering af de socioøkonomiske kriterier

KL har noteret sig, at det af lovbemærkningerne fremgår, at forligspartierne i folketingsåret 2008-2009 vil vurdere behovet for eventuelle ændringer i de socioøkonomiske kriterier. KL finder denne beslutning fornuftig, set i lyset af den omfattende omlægning af opgørelsen af det sociale udgiftsbehov.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig KL's bemærkninger.

4. Høringssvar fra Amtsrådsforeningen

Amtsrådsforeningen har ingen bemærkninger til lovforslagene. Dog således at konsekvenserne af fastfrysningen af de kommunale grundbidrag og udviklingsbidrag i 2007 indgår i forhandlingerne om regionernes økonomi for 2007.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ingen bemærkninger hertil.

5. Høringssvar fra Københavns Kommune

Københavns Kommune finder indledningsvis, at der er behov for at ændre tilskuds- og udligningsystemet. Københavns Kommune finder der positivt, at reformen indebærer afskaffelse af en række særordninger. Kommunen finder det ligeledes positivt, at der indføres nettoudligning og at vægten af de socioøkonomiske kriterier forhøjes. Kommunen støtter også den løbende forhøjelse af vægten af de socioøkonomiske kriterier med ¼ pct. årligt. Københavns Kommune støtter den foreslåede ændring af indvandrerudligningen. Kommunen kan endvidere tilslutte sig den foreslåede bestemmelse om efterregulering af Københavns og Frederiksberg Kommuners bidrag til H:S.

5.1. Forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen og tilsvarende nedsættelse i hovedstadsudligningen

Københavns Kommune finder, at forhøjelsen af udligningsniveauet i landsudligningen fra 45 til 58 pct. indebærer en svækkelse af de kommunale incitamenter til vækst og udvikling.

Københavns Kommune finder, at hovedstadsudligningen skal medvirke til, at hovedstadsområdet kan fungere som et sammenhængende byområde og samtidig medvirke til at sikre, at kommunerne i hovedstadsområdet kan opretholde et nogenlunde ensartet skat-serviceforhold. Kommunen finder, at nedsættelsen af udligningsniveauet i hovedstadsudligningen vil medføre en forringelse af skat-serviceforholdet i Københavns Kommune, hvilket vil skade tiltrækningen af højt kvalificeret arbejdskraft. Kommunen er derfor imod, at udligningsniveauet i hovedstadsudligningen nedsættes.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at forhøjelsen af udligningsniveauet i landsudligningen må anses som en nødvendig følge af, at kommunerne tilføres en række nye opgaver, som hidtil har været løst i amterne. Hvis udligningsniveauet ikke forhøjes i den forbindelse, vil det medføre uacceptable byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne.

Forhøjelsen af landsudligningen skal ses i sammenhæng med den tilsvarende nedsættelse af udligningsniveauet i hovedstadsudligningen. De to ændringer medfører samlet set, at det marginale udligningsniveau forbliver uændret på 85 pct.

Det marginale udligningsniveau er bestemmende for, hvor stor en andel af en vækst, som kommunen vil have tilbage efter udligning. I den udstrækning kommunernes incitamenter til at skabe vækst og udvikling vil være påvirkede af udligningsniveauerne, vil det være det marginale udligningsniveau, der er afgørende. Det må derfor vurderes, at omlægningerne af udligningsniveauerne i landsudligningen og hovedstadsudligningen samlet set ikke vil påvirke kommunens incitamenter, da det marginale udligningsniveau ikke forhøjes.

5.2. Udligning af selskabsskat

Københavns Kommune finder, at indførelsen af udligning af selskabsskat vil svække kommunernes incitament til vækst.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at indførelse af udligning af det kommunale provenu af selskabsskat må ses som en naturlig del af reformen, som sigter mod at skabe nogenlunde det samme økonomiske udgangspunkt for alle kommuner. I det nuværende system får nogle kommuner ubeskåret et meget stort provenu af selskabsskat, om end der er tale om en usikker og noget svingende finansieringskilde. Det forekommer ikke rimeligt, at denne skattekilde til forskel fra andre skattekilder ikke indgår i udligningen.

Med et udligningsniveau, hvor det kun er 50 pct. af skatteindtægterne over landsgennemsnittet, der udlignes, vil der fortsat være et betydeligt incitament for den enkelte kommune til at tiltrække nye virksomheder.

5.3. Statsligt skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget

Københavns Kommune finder, at den foreslåede ordning vedrørende budgettering af skattegrundlaget er udtryk for en statslig centralisering, som ikke er acceptabel.

Københavns Kommune anfører, at ordningen kan bremse nye nødvendige investeringer, der ellers kunne fastholde en positiv udvikling til gavn for hele landet, og at den foreslåede efterregulering 3 år efter ikke er tilstrækkeligt til finansiering af de forventede investeringer.

Københavns Kommune opfordrer til at bevare den nuværende ordning med kommunalt valg af statsgaranti og selvbudgettering.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal henvise til bemærkningerne under punkt 3.1. ovenfor.

5.4. Inddragelse af borgernes rådighedsbeløb efter skat og husleje i udligningssystemet

Københavns Kommune finder det bemærkelsesværdigt, at forligspartierne ikke har inddraget borgernes rådighedsbeløb efter faste udgifter som en parameter i udligningssystemet. Kommunen peger på, at forskellene i udgifterne til bolig betyder, at en familie i hovedstadsområdet vil have mindre til rådighed efter udgifter til bolig end en tilsvarende familie uden for hovedstadsområdet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal henvise til, at dette emne er blevet analyseret grundigt af Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.

Udvalget konkluderede i den forbindelse følgende: "Der kan være en modsætning mellem på den ene side en målsætning om, at borgerne skal være stillet ens, og en målsætning om at kommunerne skal kunne finansiere det

samme serviceniveau til den samme skattepris. Der kan således være en modsætning mellem, hvad der kaldes borgerperspektivet og det kommunale perspektiv. Da udligningssystemet i sigens natur vil være rettet direkte mod den kommunale økonomi og derfor ikke med blot nogenlunde præcision vil kunne korrigere for de enkelte borgeres forskelle i levevilkår, kan Finansieringsudvalget ikke anbefale at lade borgerperspektivet indgå eksplicit i tilskuds- og udligningssystemet." Udvalgets overvejelser fremgår af kapitel 21 i betænkning nr. 1437: Et nyt udligningssystem (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, januar 2004).

Det må på den baggrund vurderes, at hvis man ønsker at tilgodese borgerne i de områder, hvor leveomkostningerne er høje specielt som følge af høje huspriser, må man gøre det på andre måder. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er ikke et velegnet instrument i den forbindelse.

5.5. Dækningsafgift

Københavns Kommune bemærker, at harmoniseringen af opkrævning af dækningsafgift af offentlige ejendomme, således at statslige ejendomme opkræves samme dækningsafgift som øvrige offentlige ejendomme, i urimelig grad vil ramme Københavns Kommune, hvori en stor andel af statslige ejendomme er beliggende.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at ønsket om en harmonisering af reglerne om opkrævning af dækningsafgift af offentlige ejendomme indgår som led i opfyldelsen af målet om en forenkling af skatereglerne.

Det bemærkes yderligere, at beliggenheden af statslige ejendomme i en kommune er forbundet med en række fordele for kommunen, herunder i form af flere arbejdspladser. Det kan tilføjes, at ikke mindst Københavns Kommune må antages at have turistmæssige gevinster som følge af beliggenheden af en række historiske statslige bygninger i kommunen.

Endvidere bemærkes, at der ikke synes at være særlige grunde til, at der skal opkræves højere dækningsafgift af statslige ejendomme end af andre offentlige ejendomme.

5.6. Afskaffelse af boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet

Københavns Kommune er modstander af, at den særlige udligning af boligstøtteudgifterne i hovedstadsområdet afskaffes. Kommunen anfører, at det vil svække kommunernes incitament til at bygge ældreboliger, almene boliger samt forbedre de eksisterende boliger.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at afskaffelsen af den særlige boligstøtteudligning for kommunerne i hovedstadsområdet er et led i forenklingen af systemet. Der har således været et formål i sig selv at skabe et mere enkelt system, hvor særordninger så vidt muligt undgås. Det er vanskeligt at begrunde, at der for hovedstadskommunerne – i modsætning til landets øvrige kommuner - er behov for en særlig ordning for at opretholde incitamentet til at opføre og forbedre boliger. Samtidig med af-

skaffelsen af boligstøtteudligningen er der i øvrigt, jf. også Finansieringsudvalgets rapport, foreslået indført et boligstøttekriterium i hovedstadsudligningen vedr. socioøkonomiske udgiftsbehov.

Ordningen har i realiteten for den enkelte kommune indebåret 100 pct. refusion af boligstøtteudgifterne og har derfor fjernet kommunens incitament til at dæmpe disse udgifter. Afskaffelsen af ordningen mindsker i sig selv det samlede udligningsomfang i hovedstadsområdet med ca. 1,6 mia. kr.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil dog overveje, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre efterregulering af den eksisterende boligstøtteudligning for tilskudsårene til og med 2006 med henblik på at imødekomme de kommuner, der har disponeret i tillid til, at udgifterne ville indgå i efterreguleringen efter de hidtil gældende bestemmelser.

6. Høringssvar fra Frederiksberg Kommune

6.1. Ingen efterregulering mellem Københavns og Frederiksberg kommuner af kommunernes forbrug af ydelser fra H:S for 2005 og 2006

I lovforslaget indgår det, at der foretages en indbyrdes efterregulering mellem Københavns og Frederiksberg Kommuner af kommunernes forbrug af ydelser fra H:S for henholdsvis 2005 og 2006. Et eventuelt overskud eller underskud i sygehusfællesskabets samlede drift vil ikke skulle indgå i efterreguleringen. Frederiksberg Kommune finder det principielt forkert, at der alene foretages en indbyrdes efterregulering mellem de to kommuner.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at der ikke påtænkes etableret en hjemmel til at kunne gennemføre efterregulering overfor de to kommuner under ét af et evt. samlet mer- eller mindreforbrug i H:S' økonomi i forhold til budgettet. Dette sker med henvisning til, at der som led i kommunalreformen generelt ikke sker efterregulering i forhold til amternes borgere af økonomiske ubalancer på sygehusområdet, som de nuværende amter måtte føre med over i regionerne pr. 1. januar 2007. En hjemmel til efterregulering af et samlet mellemværende mellem de to H:S-kommuner og hovedstadsregionen ville derfor indebære en forskelsbehandling af de to kommuners borgere i forhold til borgerne i de nuværende amter.

6.2. Udligningsniveauet i landsudligningen

Frederiksberg Kommune finder ikke, at der er behov for at forhøje udligningsniveauet i landsudligningen. Kommunen finder, at kommunerne efter kommunalreformen er blevet mere økonomisk robuste, og at der derfor er mindre behov for udligning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at forhøjelsen af udligningsniveauet i landsudligningen må anses som en nødvendig følge af, at kommunerne tilføres en række nye opgaver, som hidtil har været løst i amterne. Hvis udligningsniveauet ikke forhøjes i den forbindelse, vil det

medføre uacceptable byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne.

6.3. Regionale forskelle i omkostninger

Frederiksberg Kommune finder, at både forskelle i kommunernes omkostninger og forskelle i borgernes rådighedsbeløb efter skat og husleje bør inddrages i udligningen. Det nævnes i den forbindelse, at borgerne i hovedstadsområdet har mindre til rådighed efter skat og husleje end borgerne uden for hovedstadsområdet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke med hensyn til forskelle i de kommunale omkostninger, at det på grund af mangelfuld statistik om regionale pris- og lønforskelle ikke er hensigtsmæssigt at indarbejde det direkte i udligningen. Men forligspartierne har taget hensyn til dette forhold i forbindelse med fastlæggelsen af udligningsniveauerne. Det fremgår således af aftalen af 27. februar 2006: "Ved fastsættelsen af udligningsniveauet er der som hidtil også taget hensyn til, at omkostningsniveauet er forskelligt mellem kommunerne i de forskellige dele af landet."

Med hensyn til spørgsmålet om inddragelse af borgernes rådighedsbeløb efter skat og husleje henvises til bemærkningerne under afsnit 5.4 ovenfor.

6.4. Incitament til økonomisk vækst

Frederiksberg Kommune anfører, at den foreslåede reguleringsmekanisme i udligningssystemet vil modvirke incitamenterne til vækst i hovedstadsområdet. Reguleringsmekanismen indebærer, at hvis der er en kraftigere vækst i beskatningsgrundlaget i hovedstadsområdet end i resten af landet, vil udligningsniveauet i landsudligningen blive forhøjet.

Kommunen anfører, at forhøjelsen af overudligningsloftet fra 90 til 92 pct. ligeledes vil modvirke incitamenterne til vækst.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at reguleringsmekanismen i udligningssystemet indebærer, at hvis der er højere vækst i hovedstadsområdet end i resten af landet, vil udligningsniveauet i landsudligningen blive forhøjet, mens udligningsniveauet i hovedstadsudligningen vil blive nedsat tilsvarende. Samlet set vil en kommune i hovedstadsområdet fortsat have en økonomisk gevinst ved en vækst i skattegrundlaget. Systemet vil således ikke fratage kommunerne det direkte kommunaløkonomiske incitament til at skabe vækst. Reguleringsmekanismen indebærer, at der i systemet er indbygget en fremtidig udjævning af en forskellig vækst mellem landets kommuner.

Med hensyn til forhøjelsen af overudligningsloftet fra 90 til 92 pct. kan det anføres, at en del af den hidtidige begrundelse for overudligningsloftet har været, at kommunerne skulle have et ligningsincitament. Men da ligningsopgaven i efteråret 2005 er overgået fra kommunerne til staten, er denne begrundelse ikke længere relevant. Overudligningsloftet medvirker dog også til at sikre, at der under alle omstændigheder er et kommunaløkonomisk incitament til at skabe indkomstfremgang i kommunen. Dette incita-

ment vil fortsat være til stede, selv om overudligningsloftet hæves fra 90 til 92 pct.

7. Kirkeministeriet

Kirkeministeriet er enig i, at folkekirken skal kompenseres for udhulingen af udskrivningsgrundlaget ved ophævelsen af den kommunale andel af aktieindkomstkatten svarende til ca. 75 mio. kr. årligt. I relation til en model for fordelingen af kompensationen skal Kirkeministeriet henstille til, at der bliver tale om en enkel model. Det er vigtigt, at kompensationen kan meldes ud til kommuner og provstier tidligt i den årlige budgetproces (forår), således at det kan være med til at holde kirkeskatteprocenten i ro.

Kirkeministeriet finder, at det er en forbedring, at der fremover kun er et udskrivningsgrundlag, da den hidtidige valgmulighed har medført, at der er observeret betydelige udsving i mellemregningen mellem kommunerne og provstierne, hvilket igen har medført unødvendige udsving i kirkeskatteprocenten set fra provstiernes side.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig Kirkeministeriets bemærkninger.

8. Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet

Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet har oplyst, at de ikke har bemærkninger til lovforslagene.