



# NOTAT

## KL's syn på indholdet i lovpakken om en finansieringsreform

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har den 16. marts 2006 sendt en række udkast til lovforslag i høring og har anmodet om svar senest den 27. marts 2006. Lovforslagene omhandler udmøntningen af aftalen den 27. februar mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en kommunal finansieringsreform. Udmøntningen af reformen er det sidste element i omlægningerne i forbindelse med opgave- og strukturreformen.

Følgende lovforslag er sendt i høring:

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

En række af de forslag, KL tidligere har fremsat om ændringer af tilskuds- og udligningssystemet, er medtaget i reformpakken. Det drejer sig fx om en fordeling af bloktilskuddet efter folketal, en bedre udligning af kommunernes udgiftsbehov i forhold til overførsler samt den statslige overtagelse af finansiering af momsudligningen. KL har dog også en række bemærknin-

Den 27. marts 2006

Jnr 11.12.08 P35  
Sagsid 000160236

Ref PSN/FRJ  
psn@kl.dk  
Dir 3370 3370

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

Tlf 3370 3370  
Fax 3370 3070

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

1/8

ger og væsentlige indvendinger i forhold til visse dele af indholdet i reformpakken.

### **Statsligt skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget**

Det indgår i finansieringsreformen, at kommunerne fremover skal budgettere med et statsligt skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget ("obligatorisk statsgaranti"). Ordningen præsenteres som en lettelse for kommunerne, idet kommunerne i forbindelse med budgetlægningen ikke længere skal træffe valget mellem statsgaranti og selvbudgettering. Imidlertid har KL ikke kendskab til kommuner, der ønsker en sådan omlægning.

Der er ikke behov for en yderligere statslig styring af de forudsætninger, kommunerne anvender i budgetlægningen. Intet tyder på, at kommunerne har misbrugt den nuværende valgfrihed mellem selvbudgettering og statsgaranti til at budgettere med urealistisk høje forudsætninger for væksten i skattegrundlaget. Fx skyldtes den ekstraordinære store efterregulering af kommunernes skatteindtægter i forhold til indkomståret 2003 alene, at der indgik et betydeligt statsligt fejlskøn for væksten i udskrivningsgrundlaget i forbindelse med fastsættelsen af statsgarantien.

Den obligatoriske ordning er helt urimelig for vækstkommuner. Disse kommuner vil opleve, at nye borgeres skattebetalinger i første omgang tilfalder en anden offentlig myndighed og ikke den kommune, der leverer servicen til borgerne. Tilflytning af en børnefamilie er fx forbundet med væsentlige udgifter til dagpasning og folkeskole. Det er derfor ikke rimeligt, at kommunerne først i forbindelse med afregningen af efterreguleringen 3 år efter indkomståret modtager det manglende skatteprovenu. Forrentning og lånemuligheder til at mildne situationen er alene udtryk for en bureaukratisk lapning på en gal ordning.

Regeringens skattestop vil komme under pres, når vækstkommunerne kun kan finansiere den nødvendige vækst i serviceudgifterne ved at sætte skatten op. Samtidig er en obligatorisk ordning et åbenlyst angreb på det lokale selvstyre, idet sammenhængen mellem de lokale ønsker om skatteprocent og serviceniveau brydes. Ordningen vil i kombination med de mange løfter om bedre service fra regering og Folketing føre til en stigende ubalance mellem service og økonomi i kommunerne. En ubalance, som hverken er i kommunernes eller statens interesse – og slet ikke borgernes.

Et statsligt fastsat skattegrundlag kan let blive begyndelsen til enden på den lokale skatteudskrivningsret. Regeringen går ind for valgfrihed. Det gør KL også. Det bør fortsat være sådan, at den enkelte kommune frit kan budgettere med eget skøn for skattegrundlaget. KL skal derfor på det kraftigste

opfordre til, at kravet om anvendelse af det statslige skøn for væksten i udskrivningsgrundlaget udelades af finansieringsreformen.

### **Finansministerens adgang til at regulere kommunernes bloktilskud**

Et andet væsentligt kritikpunkt i lovpakken om en finansieringsreform er, at reformpakken giver finansministeren adgang til at regulere kommunernes bloktilskud i løbet af året. Reguleringen kan gennemføres med henvisning til udviklingen i kommunernes økonomi og kræver alene, at Folketingets Finansudvalg accepterer reguleringen. I det eksisterende system vil en sådan regulering kun kunne gennemføres på baggrund af et lovindgreb.

Det fremgår af lovpakken, at kommunernes overskridelse af den aftalte ramme for udgifterne i budget 2006 er et eksempel på en situation, hvor den nye adgang til regulering af bloktilskuddet kunne være kommet på tale.

Den nye adgang til regulering af bloktilskuddet skal ses på baggrund af, at der i den økonomiske aftale for 2006 udtrykkes enighed om, at rammerne for styringen af den kommunale økonomi skal forbedres ved etablering af mekanismer, der sikrer overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og den faktiske udvikling i den kommunale økonomi. Mekanismerne skal dog fastholde princippet om, at rammerne for den kommunale økonomi fastlægges ved årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og KL. Det er i den forbindelse aftalt, at der skal igangsættes et fælles udredningsarbejde, der skal opstille konkrete modeller for, hvordan disse mekanismer kan udformes. Arbejdet skal være afsluttet 1. april 2006 med henblik på, at resultaterne kan indgå i forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2007. Det er derfor ikke rimeligt, 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.

Efter KL's opfattelse er der en væsentlig risiko for, at sanktioner via reduktioner af bloktilskuddet vil ramme de enkelte kommuner helt vilkårligt. Samtidig tilskyndes den enkelte kommune til at indregne risikoen for reduktion af bloktilskuddet i forbindelse med fastsættelsen af udskrivningsprocent og grundskyldspromille. Det vil sætte regeringens skattestop under pres. Den nye adgang til regulering af bloktilskuddet vil derfor i sig selv bidrage til en forringelse af mulighederne for, at kommunerne under ét lever op til indholdet i kommende aftaler om rammerne for kommunernes økonomi. KL skal derfor henstille til, at denne ændring udgår af lovpakken om en finansieringsreform. Spørgsmålet om en bedre målopfyldelse for de økonomiske aftaler bør afvente resultatet af det kommende udredningsarbejde.

### **Reduktion af kommunernes skattegrundlag**

Med hensyn til den reduktion af kommunernes skattegrundlag, der indgår i finansieringsreformen, er det KL's grundlæggende og principielle opfattelse, at den kommunale skatteudskrivningsret fortsat bør være det bærende element i lokaldemokratiet. Den overvejende del af kommunernes finansiering bør fortsat udgøres af den lokale skatteudskrivning. KL er derfor som udgangspunkt ikke tilhænger af en indskrænkning af kommunernes skattegrundlag. Fradraget af kommunernes provenu af ejendomsværdiskat og aktieindkomster er derfor betænkeligt. Endvidere finder KL det urimeligt, at den enkelte kommune ikke længere skal modtage en andel af pensionsafgifterne, når borgerne fortsat får et fradrag i kommuneskatten i forbindelse med indbetalingerne til pensionsordningerne.

Endelig har KL bemærket, at udkastet til lovforslag om ændring af lov om kommunal indkomstskat kan fortolkes sådan, at kommunerne også skal tilbagebetale pensionsafgifterne, som er udbetalt til og med 2006. Formuleringen bør derfor ændres.

I forhold til overførelsen af det amtskommunale skatteprovenu til kommunerne finder KL det fornuftigt, at reformen indebærer, at hele provenuet ekskl. det statslige sundhedsbidrag overføres til kommunerne. Endvidere kan KL støtte, at det amtskommunale provenu af indkomstskat overføres til kommunerne efter en model, hvor der tages hensyn til variationen i de nuværende amters udskrivningsprocenter samt variationen i andelen af opgaver, der overføres til kommunerne.

### **Efterreguleringer**

Med hensyn til efterreguleringer er ikke rimeligt, at aftalen indebærer, at omfanget af efterreguleringer af skat og udligning begrænses til den ordinære regulering 2 år efter indkomståret. Trækkes afgørelsen af skattesager i langdrag, kan de i visse tilfælde indebære relativt store provenutab for enkelte kommuner, hvis omfanget af efterreguleringer reduceres.

Endvidere virker det helt urimeligt, at der for at lette overgangen til det nye system lægges op til at stryge de ordinære efterreguleringer af tilskudsårene 2004, 2005 og 2006. Kommunerne har for disse år lagt budgetterne i tillid til afregningen af den efterfølgende efterregulering. Den relativt begrænsede administrative lettelse ved annulleringen af efterreguleringerne kan ikke opveje ulemperne ved den manglende efterregulering.

### **Udligning i forhold til overførsler**

Med hensyn til overførselsområdet anerkender KL, at reformen indebærer en bedre udligning af kommunernes udgiftsbehov, som KL tidligere har

anbefalet. Omvendt skal KL dog ikke undlade at gøre opmærksom på, at udligningen i forhold til overførsler forbedres mere enkelt ved en forøgelse af den statslige refusionssats for førtidspension og ledighedsydelse fra de nuværende 35 pct. til 50 pct. En sådan omlægning vil samtidig sikre, at den enkelte kommunes udgiftsbehov tilgodeses mere præcist. KL's repræsentanter har allerede fremført dette i Finansieringsudvalget, men de statslige repræsentanter fastholdt, at en sådan diskussion lå uden for kommissoriet for udvalgets arbejde med indholdet i en reform.

KL har ingen bemærkninger til den udvidelse af budgetgarantien, der indgår i reformpakken. Udvidelsen er en naturlig konsekvens af finansieringsomlægningen på revalideringsområdet. KL skal dog gøre opmærksom på, at også udgifter til fleksjob bør være omfattet af budgetgarantien på lige fod med udgifterne til førtidspension og ledighedsydelse, da disse udgifter nødvendigvis må ses i sammenhæng.

Det virker ulogisk, at kommunerne via budgetgarantien får dækket udgifter til folk som ikke har fleksjob, mens udgifterne til folk, som kommunen har fået i fleksjob, ikke dækkes. Ligeledes er det uforståeligt, at udgifterne til ledighedsydelse anses for at være konjunkturafhængige - og dermed budgetgaranteret - mens udgifterne til fleksjob ikke anses for at være konjunkturafhængige

### **Udviklingsaftaler**

KL har noteret sig, at finansieringsreformen indebærer, at en del af puljen til særligt vanskeligt stillede kommuner uden for Hovedstadsområdet skal anvendes til oprettelse af flerårige udviklingsaftaler mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og kommuner, der opfylder en række på forhånd fastlagte kriterier. Det ikke er rimeligt, hvis disse aftaler indebærer, at kommunerne skal igangsætte udgiftsdrivende aktiviteter.

De enkelte kommuner kunne tidligere frit træffe beslutning om anvendelse af et eventuelt tilskud fra puljen til vanskeligt stillede kommuner. Det er derfor stærkt betænkeligt, at der nu lægges bånd på anvendelsen. Endvidere medfører udviklingsaftaler nødvendigvis et vist bureaukrati for den enkelte kommune. Fordelen for kommunerne i form af sikkerhed for tildeling af et tilskud i en årrække ses derfor ikke at stå mål med ulemperne.

Staten bør selv finansiere udviklingsaftalerne, således at finansieringen af aftalerne ikke fragår puljen til særligt vanskeligt stillede kommuner. Det skal efter KL's opfattelse fortsat være sådan, at kommuner med akutte problemer kan komme i betragtning. Samtidigt er det vigtigt, at kommuner ikke presses til at indgå udviklingsaftaler i håb om at få et større tilskud.

## **Dækningsafgifter**

I forbindelse med fastlåsningen af beskatningen i 2007 finder KL det besynderligt, at det kun er kommuner, som indgår i en sammenlægning, der får mulighed for at "veksle" en nedsættelse af dækningsafgiften på forretningsejendomme til en proportional stigning i udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen. Endvidere virker det bureaukratisk, at kommuner, som vil benytte muligheden for "veksle" dækningsafgift til indkomstskat og grundskyld, kun kan gøre det efter ansøgning.

## **Forenkling af skattedelingsreglerne og det skrå skatteloft m.m.**

KL kan tilslutte sig de foreslåede forenklinger af reglerne for fordeling af skatteprovenuet mellem kommuner, amter og staten. KL skal dog bemærke, at det virker besynderligt, at provenuet fra dødsboskatterne ikke deles lige- ligt mellem staten og kommunerne fremover, når der kun er to myndighe- der og ikke som foreslået med en tredjedel til kommunerne.

Den foreslåede forenkling af viderefordelingsreglen af selskabsskat finder KL fornuftig. Forenklingen gør det muligt fra og med 2008 at indføre en mekanisk fordeling af selskabsskatten.

KL har heller ingen bemærkninger til omlægningen af ordningen for medfi- nansiering af det skrå skatteloft. Det er naturligt, at ordningen "nulstilles" med udgangspunkt i 2007, samt at den hidtidige medfinansiering modregnes i bloktilskuddet.

Dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Danmark og Sverige indebæ- rer, at kommuner med borgere, der bor i Danmark og arbejder i Sverige, får en andel af borgernes skattebetaling til Sverige. Efter KL's opfattelse bør det overvejes at give kommuner med borgere, som bor i Danmark og arbej- der i Tyskland, de samme muligheder.

## **De kommunale bidrag til regionerne**

Når kommunernes udskrivningsprocenter og grundskyldspromiller fastlåses i 2007, finder KL det fornuftigt og nødvendigt, at reformen indebærer, at kommunernes grund- og udviklingsbidrag til regioner i 2007 samtidigt fast- låses på udgangsniveauet på henholdsvis 1.000 kr. og 100 kr. pr. indbygger i 2003-niveau. KL har samtidigt forstået, at kommunerne i årene efter 2007 på sædvanlig vis kan træffe beslutning om niveauet for udskrivningsprocent og grundskyldspromille mv.

Med hensyn til regionerne kan KL tilslutte sig, at regionerne i tilknytning til deres egen økonomiske forvaltning fire gange årligt skal sende oversigter til kommunerne om den forventede økonomiske udvikling i regnskabsåret. Kommunernes medfinansiering af amternes aktiviteter nødvendiggør, at

kommunerne løbende har mulighed for at følge den økonomiske udvikling i regionerne. De påtænkte oversigter er i den forbindelse et godt redskab for kommunerne, men bør suppleres med materiale, der rækker ud over regnskabsåret. For at understøtte den indførte aktivitetsbestemte medfinansieringsordning og kommunernes etablering af substituerende sundhedstilbud vil det være væsentligt for kommunerne at modtage prognoser for den mere langsigtede udgiftsudvikling på udvalgte områder inden for sundhedsområdet.

### **Omlægning af støtten til øerne**

Det indgår i finansieringsreformen, at statens og amtskommunernes nuværende trafikstøtte, statens uddannelsesstøtte for unge på mindre øer samt den ø-specifikke andel af den nuværende pulje til særligt vanskeligt stillede kommuner omlægges til et generelt tilskud på i alt 71,7 mio. kr. Det er hensigten at fordele det nye generelle tilskud efter objektive kriterier med udgangspunkt i overvejelserne i rapporten fra juni 2004 fra udvalget vedrørende omlægning af færgestøtte til generelle tilskud. Udvalget blev nedsat som et led i den økonomiske aftalen for 2004.

Det var den gang, og er fortsat KL's opfattelse, at ulemperne ved en omlægning af trafikstøtten til et generelt tilskud overstiger de relativt begrænsede fordele, der dengang blev fremført i rapporten som argumentation for en omlægning. KL har heller ikke kendskab til, at de kommuner, der er omfattet af den nuværende ordning, ønsker en sådan omlægning. Derimod er det klart, at staten bør overtage amternes nuværende støtteandel.

Rapporten viste, at en omlægning til et generelt tilskud ikke kan ske uden tab for den enkelte kommune. Omlægningen af ydelsesstøtten vil fx være til ulempe for de færgeruter, der for nylig har foretaget investeringer i nye færger. Tilsvarende gælder færgeruter, der har behov for at foretage investeringer i de førstkommende år.

Den nuværende ordning sikrer, at staten i kraft af tredjedelsreglen automatisk er koblet op på den fremtidige variation i investeringsbehovet på færgeområdet. Dette er en fordel for færgeruterne, hvis der fx på grund af ændrede trafikmønstre bliver behov for andre og dyrere typer af færger. Omlægges støtten til et generelt tilskud, vil der imidlertid blive lagt loft over den fremtidige statslige støtte til investeringer. Ændringer i investeringsbehovet vil derfor ikke afspejle sig i størrelsen af den statslige støtte. På trods af den skitserede overgangsordning taler disse forhold efter KL's opfattelse mod en omlægning af trafikstøtten til et generelt tilskud.

### **Justering af de socioøkonomiske kriterier**

KL har noteret sig, at det indgår i lovbemærkningerne, at forligspartierne er enige om, at behovet for ændringer i de socioøkonomiske kriterier skal vurderes i lyset af de første erfaringer med kommunalreformen. Partierne vil derfor i folketingsåret 2008-09 vurdere behovet for eventuelle ændringer i de socioøkonomiske kriterier med virkning fra udløbet af den særlige overgangsordning på socialområdet i 2010. Set i lyset af den omfattende omlægning af opgørelsen af det sociale udgiftsbehov, finder KL denne beslutning fornuftig. Eksempelvis kan erfaringerne med det statistiske grundlag for de enkelte kriterier nødvendiggøre justeringer af grundlaget for opgørelsen af det sociale udgiftsbehov.