

Bilag 1: Københavns Kommunes bemærkninger til lovforslag vedrørende et nyt tilskuds- og udligningssystem

Indenrigs- og Sundhedsministeriet sendte 16. marts 2006 følgende 7 lovforslag vedrørende et nyt tilskuds- og udligningssystem i høring hos KL og Amtsrådsforeningen:

- *Udkast til forslag til Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner*
- *Udkast til forslag om 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 skattemedslaget mellem staten og kommunerne som følge af personskattelovens skatteloft.*
- *Udkast til forslag til lov om ophævelse af lov om amtskommunal indkomstskat.*
- *Udkast til forslag om Lov om ændring af lov om beskatning til kommunerne af fast ejendom.*
- *Udkast til forslag til Lov om ændring af lov om lån til tilbagebetaling af ejendomsskatter.*

Samtlige lovforslag omhandler reformen af tilskuds- og udligningssystemet i forlængelse af den indgåede politiske aftale af 27. februar mellem Regeringen, Det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti.

Som medlem af Finansieringsudvalget - hvis rapport fra december 2005 - dannede oplægget til drøftelserne, finder Københavns Kommune det naturligt at bidrage med et høringssvar til de fremsatte lovforslag.

Nedenfor følger Københavns Kommunes høringssvar til rapporten. Bemærkningerne forholder sig generelt til de centrale elementer i lovforslagene, der dermed gennemgås samlet i følgende høringssvar. Kun hvor der henvises til konkrete bestemmelser, er der refereret til enkeltstående lovforslag.

I pkt. 1 følger bemærkninger til de positive elementer i lovforslagene.

Pkt. 2 indeholder Københavns Kommunes overordnede kommentarer til det nye tilskuds- og udligningssystem, med fokus på svækkelsen af kommunernes incitament til vækst og udvikling samt på de negative elementer direkte relateret hertil.

Pkt. 3 indeholder Københavns Kommunes kommentarer til en række af de yderligere foreslåede ændringer, mens punkt 4 indeholder nogle afsluttende bemærkninger.

1. Københavns Kommunes bemærkninger til baggrund og positive elementer i udligningsreformen

Københavns Kommune finder baggrunden for et nyt tilskuds- og udligningssystem 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 som udgangspunkt også, at der er gennemført en række gavnlige tiltag i forhold til forenklingen af udligningssystemet. Dette gælder blandt andet afskaffelsen af en lang række overgangsordninger/midlertidige tilskud.

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

Københavns Kommune hilser herudover velkomment, at der med forslaget til ny tilskuds- og udligningsreform er dannet konturerne af den kommende kommunale finansieringsside. I forhold til arbejdet med de kommunale budgetter for 2007 er dette gunligt.

Konkret indeholder tilskuds- og udligningsreformen en række positive tiltag.

Således hæves vægten af de sociale kriterier fra 25 pct. til 30 pct. for både landsudligningen og hovedstadsudligningen.

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.

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, og Københavns Kommune finder det derfor ligeledes positivt, at vægtningen af de sociale kriterier øges med en 1/4 pct. årligt fra 2008 i både lands- og hovedstadsudligningen.

Valget af de konkrete sociale kriterier kan altid diskuteres, men overordnet kan Københavns Kommune støtte, at disse søges funderet på det bedst mulige datamateriale.

Københavns Kommune finder det også positivt, at der i lovforslaget er foreslået en ændring af indvandrerudligningen. Den ændrede indvandrerudligning kompenserer nu i højere grad kommuner med relativt høje udgifter til indvandrere. Herunder finder Københavns Kommune det positivt, at landeafgrænsningen i indvandrerudligningen er udvidet, samt at det anerkendes, at udgifterne til indvandrere ikke bortfalder ved statsborgerskab.

Endelig anerkender Københavns Kommune konkret behovet for en efterregulering af Københavns Kommune og Frederiksberg Kommunes tilskud til Hovedstadens Sygehusfællesskab i 2005 på baggrund af det faktiske forbrugstal fra de 2 kommuner.

Københavns Kommune kan derfor tilslutte sig denne ændring i § 40 i *Forslag til Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner*.

2. Svækkelsen af kommunernes incitament til vækst og udvikling og elementer heri

Københavns Kommunes overordnede anke vedrørende forslaget til nyt tilskuds- og udligningssystem vedrører svækkelsen af de kommunale incitamentter til vækst og udvikling.

Dette drejer sig særligt om forslaget om at hæve niveauet i landsudligningen til 58 pct. fra de nuværende 45 samt forslaget om 50 pct. udligning af selskabsskat.

Konkret vil de foreslåede ændringer af tilskuds- og udligningssystemet flytte yderligere en mia.kr. årligt fra Øst- til Vestdanmark til skade for væksten i hele Danmark.

Den forhøjede landsudligning medfører en sænkning af hovedstadsudligningen til 27 pct., og Københavns Kommune finder samlet, at ovenstående elementer alvorligt svækker mulighederne for vækst i en mere og mere globaliseret verden.

Københavns Kommune har således 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.

Hovedstadsområdet er ét 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.

Hovedstadsregionen må hér betragtes som et samlet 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).

Ovenstående negative tendenser bliver yderligere forstærket af, at der foreslås indført et dynamisk element i udligningssystemet. Herved vil niveauet i landsudligningen blive forhøjet – og niveauet i hovedstadsudligningen tilsvarende sænket - såfremt hovedstadsområdet oplever højere vækst end resten af landet. Dette betyder, at niveauet i landsudligningen på sigt kan stige til 68 pct., hvilket vil medføre en hovedstadsudligning på 17 pct.

Ved denne mekanisme fratages kommunerne i hovedstadsområdet på effektiv vis incitamentet til vækst og udvikling, hvilket Københavns Kommune tager stærk afstand fra. En kommune bør altid have et *klart økonomisk incitament* til at forbedre egen situation.

Som illustreret ovenfor er der ganske enkelt ikke det modsætningsforhold mellem vækst i hovedstaden og resten af landet, som indførelsen af den dynamiske regulering af udligningssystemet er udtryk for. Det er snarere således, at resten af landet bliver trukket med, når hovedstadsområdet oplever vækst.

Som allerede nævnt svækker indførelsen af udligning af 50 pct. af kommunens selskabsskatteprovenu ligeledes kommunens vækstincitament, hvilket er uacceptabelt. Fremadrettet vil det således i langt mindre grad kunne betale sig for den enkelte kommune at satse på at tiltrække virksomheder med vækst til følge.

I den sammenhæng bør bestemmelsen om nedslag i indregnet provenu på indførelsen af denne udligning (*Forslag til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner § 23 stk. 3 og 4*) udvides, så denne også omfatter kommuner med en samlet beregnet gevinst på finansieringsreformen, herunder kommunalreformen.

Gevinsterne i kommunalreformen er i den sammenhæng beregningstekniske og præget af betydelig usikkerhed.

Københavns Kommune opfordrer samlet forligspartierne til at genoverveje ovenstående forslag ud fra et fokus på skabelse af kommunale incitamenter til vækst og udligning i en stadig mere globaliseret verden.

Københavns Kommunes øvrige konkrete kommentarer til lovforslagene

Obligatorisk statsgaranti

Københavns Kommune er modstander af forslaget i Lov om ændring af kommunal indkomstskat om at indføre en obligatorisk statsgaranti for budgetteringen af den kommunale indtægtsside. Dette gjorde Københavns Kommune også opmærksom på i forbindelse med arbejdet i Finansieringsudvalget.

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, som disse

skønnes af staten.

Dette kan bremse nye nødvendige investeringer, der ellers kunne fastholde en positiv udvikling til gavn for hele landet. I den sammenhæng er den foreslåede løsning med efterregulering 3 år efter ikke tilstrækkelig til sikring af finansiering til de forventede investeringer.

Såfremt der indføres obligatorisk statsgaranti, reduceres de kommunale frihedsgrader betydeligt, hvilket Københavns Kommune er principielt modstander af.

Københavns Kommune vil opfordre til at bevare den nuværende ordning med kommunalt valg af statsgaranti eller selvbudgettering.

I den sammenhæng finder Københavns Kommune ikke, at de af indenrigsministeren foreslåede eventuelle lappeløsninger som muligheder for at optage lån eller få forrentet en evt. gevinst er en acceptabel løsning.

Inddragelse af rådighedsbeløb i udligningssystemet

Det er bemærkelsesværdigt, at forligspartierne ikke har inddraget borgernes rådighedsbeløb efter faste udgifter som et parameter i udligningssystemet.

En sådan beregning viser, at udligningsreformen flytter midler fra de LO-familier med det laveste beløb – bosat i hovedstadsområdet – til LO-familier med de højeste rådighedsbeløb. Denne beregning er vedlagt som bilag 2 og heri illustreres det endvidere, at skatten tvinges op i kommuner med de mindste rådighedsbeløb og vica versa. Dette skyldes den konkrete udformning af fastfrysningen af den kommunale indkomstskat.

Dette medfører, at der flyttes forbrugsmuligheder mellem borgerne i Øst- og Vestdanmark snarere end forbrugsmuligheder for kommunerne i Øst- og Vestdanmark.

Forskellene i rådighedsbeløbene skyldes selvfølgelig primært store forskelle i omkostninger til bolig, men dette ændrer ikke ved, at udligningsreformen er udtryk for en omvendt Robin Hood-model til skade for specielt de svageste borgere i hovedstadsområdet.

Dækningsafgift

I forslaget til *Lov om beskatning til kommunerne af fast ejendom* foreslås en harmonisering af opkrævning af dækningsafgift på offentlige ejendomme, således at statslige ejendomme opkræves samme dækningsafgift som øvrige offentlige ejendomme.

Dette vil i urimelig hård grad ramme Københavns Kommune, der har en uforholdsmæssig stor andel af statslige ejendomme som ministerier mv.

I den sammenhæng er det centralt at understrege, at beliggenheden af disse statslige ejendomme også medfører betydelige afledte udgifter til infrastruktur, renhold og vedligehold mv. Ofte er der her tale om arealer, som forventes at have en høj standard med henblik på turisme og repræsentation.

Københavns Kommune opfordrer forligspartierne til at genoverveje fastsættelsen af dækningsafgiften på statslige ejendomme med henblik på at skabe en rimelig balance mellem kommunale udgifter og indtægter forbundet med de pågældende bygninger.

Boligstøtteudligning i hovedstadsområdet

Københavns Kommune er endvidere modstander af, at den særlige udligning af boligstøtteudgifterne i hovedstadsområdet afskaffes. Denne ordning har bidraget til sikring af en afbalanceret vækst i hovedstadsområdet, og har derved sørget for sikring af en slagkraftig hovedstadsregion med boligmuligheder for grupper, der ikke har adgang til ejerboligmarkedet i hovedstadsområdet.

Med de gældende regler er det kommunale incitament til at bygge almene boliger og ældreboliger og forbedre eksisterende boliger allerede begrænset. Den foreslåede afskaffelse af boligstøtteudligningen i hovedstadsområdet vil yderligere begrænse dette incitament.

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

Københavns Kommune opfordrer forligspartierne til at indføre en form for udligning af boligstøtte – og byfornyelsesudgifterne i hovedstadsområdet – evt. ved at gøre ordningen geografisk og beløbsmæssigt mindre med henblik på ikke at operere med 100 pct. udligning som i det nuværende system.

4. Afsluttende kommentarer

Københavns Kommune har en forventning om at kommunens synspunkter indgår i den kommende proces frem til vedtagelsen af et nyt tilskuds- og udligningssystem.

I den sammenhæng uddyber Københavns Kommune gerne sine synspunkter til lovforslagene yderligere 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 forligspartierne i folketingsbehandlingen af lovforslagene om et nyt tilskuds- og udligningssystem tager hånd om de fremtidige udfordringer fra globaliseringen igennem skabelsen af et system med fortsatte kommunale incitamentter til vækst.

Afslutningsvis vil Københavns Kommune opfordre til, at forligspartierne er lydøre overfor de forskellige kommunale synspunkter i processen. Kun herved sikres en solid forankring og legitimitet af det kommende tilskuds- og udligningssystem, hvilket vil bidrage til et fremtidssikret system.