

Betænkning nr. 1316

Kommunale erhvervsskatter og udligning

Rapport fra arbejdsgruppen om eventuel inddragelse af
selskabsskat og dækningsafgift i udligningen




INDENRIGSMINISTERIET

Juli 1996

Betænkning nr. 1316 fra Arbejdsgruppen om eventuel indragelse af selskabsskat og dækningsafgift i udligningen.

Udgiver: Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 33 92 33 80
Fax: 33 11 12 39
Email: inm@inm.dk

Tryk: J.H. Schultz Grafisk A/S

Betænkningen: ISBN 87-601-6399-2
Bilagssamling: ISBN 87-601 -6401 -8

Oplag: Betænkningen 500 stk.
Bilagssamling 500 stk.

Publikationerne er tilgængelig på Internet på: <http://www.inm.dk>

Publikationerne kan købes ved henvendelse til:

Indenrigsministeriet
Økonomisk afdeling
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 33 92 36 57
Fax: 33 92 36 46
Email: rlj@inm.dk

eller

Statens Information, INFOservice
Postbox 1103
1009 København K
Tlf.: 33 37 92 28
Fax: 33 37 92 99

eller

J.H. Schultz Grafisk A/S
Herstedvang 10-12
2620 Albertslund
Tlf: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 79

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning	5
1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse	5
1.2. Arbejdsgruppens kommissorium	5
1.3. Arbejdsgruppens medlemmer og møder	6
1.4. Sammenfatning	7
Kapitel 2. Selskabsskat og dækningsafgift som lokale skatter	19
2.1. Den kommunale selskabsskat respektive kommunale selskabsskatteandel	19
2.1.1. Historisk baggrund	19
2.1.2. De gældende regler om den kommunale selskabsskat	21
2.1.3. Gennemførte ændringer pr. 1. januar 1996	25
2.2. Dækningsafgifter	26
2.2.1. Historisk Baggrund	26
2.2.2. De gældende regler om dækningsafgift af kontor-, forretnings- og lignende ejendomme	27
Kapitel 3. Overvejelser om inddragelse af selskabsskat og dækningsafgift i udligningen	29
3.1. Udligning af forskelle i økonomiske vilkår	29
3.2. Selskabsskat og udligning	30
3.3. Dækningsafgift på erhvervsejendomme og udligning - lokal skat eller brugerbetaling	37
Kapitel 4. Fordelingen mellem kommuner i det gældende system	40
4.1. Selskabsskat og viderefordelingsregel	40
4.2. Dækningsafgift af erhvervsejendomme	42
Kapitel 5. Mulighed for udligning	44
5.1. Udligning af kommunal andel af selskabsskat	44
5.1.1. Hensyn ved udformningen af de enkelte udligningsmodeller	44
5.1.2. Beskrivelse af de enkelte modeller og de fordelingsmæssige konsekvenser	47
5.1.3. Den praktiske implementering af en udligning	59
5.1.4. Vurdering af de enkelte modeller	66
5.2. Udligning af dækningsafgift på erhvervsejendomme	81
5.2.1. Hensyn ved udformningen af de enkelte udligningsmodeller	81
5.2.2. Beskrivelse af de enkelte modeller og de fordelingsmæssige konsekvenser	83
5.2.3. Den praktiske implementering af en udligning	87
5.2.4. Vurdering af de enkelte modeller	91

Kapitel 1. Indledning.

1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse.

I sommeren 1995 gennemførtes en reform af det kommunale udlignings- og tilskudssystem¹.

I betænkningen af 29. maj 1995 fra Folketingets Kommunaludvalg over lovforslaget² anførtes bl.a.:

"Indenrigsministeren har endvidere givet udtryk for, at erhvervsbeskatningen bør søges inddraget i udligningssystemet, i det omfang dette kan kombineres med et tilstrækkeligt incitament til en effektiv ligningsindsats."

Med henblik på at gennemgå og vurdere denne problemstilling nedsatte Indenrigsministeriet i november 1995 en arbejdsgruppe.

1.2. Arbejdsgruppens kommissorium.

Der er fastsat følgende kommissorium for arbejdsgruppen:

"De kommunale erhvervsskatter er dels dækningsafgiften på erhvervsejendomme, dels kommunernes andel af selskabsskatten. Bl.a. i nogle kommuners tilkendegivelser ved behandlingen af den fra 1996 gennemførte reform af udligningssystemet er det blevet anført, at den kommunale erhvervsbeskatning burde indgå i udligningen. Tilsvarende fremgår det af betænkningen over lovforslag L 245, at."erhvervsbeskatningen bør søges inddraget i udligningssystemet, i det omfang dette kan kombineres med et tilstrækkeligt incitament til en effektiv ligningsindsats."

På denne baggrund nedsættes en arbejdsgruppe, som skal belyse følgende spørgsmål vedr. selskabsskat og dækningsafgift:

¹Lov nr. 384 af 14. juni 1995 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. (Udligningsreform).

²Lovforslag nr. L 245 fremsat den 28. april 1995 af indenrigsministeren (Birte Weiss).

- de fordelingsmæssige virkninger af selskabsskatten og dækningsafgiften af erhvervsejendomme mellem kommuner i det eksisterende system
- hvad er særskilt fordelingsvirkningen af de nuværende regler om fordeling af den kommunale del af selskabsskat mellem kommunen med selskabets hovedkontor og kommuner med filialer/afdelinger af selskabet
- hvorledes vil en egentlig udligningsordning (evt. uden den eksisterende fordelingsregel) virke, evt. for selskabsskattens vedkommende i kombination med en (bloktilskudskompenaseret) højere andel af selskabsskatten til kommunerne
- eventuelle virkninger på ligningsprovenuet for kommunen ved alternative udligningsordninger. Spørgsmålet om ligningsincitament overvejes dog i øvrigt i andet regi.

Arbejdsgruppen kan fremkomme med anbefalinger til ændringer eller justeringer i de gældende regler.

Arbejdsgruppens arbejde skal afsluttes i april 1996.

Deltagere i arbejdsgruppen vil være Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Skatteministeriet, Finansministeriet, Økonomiministeriet samt Indenrigsministeriet. Formandskab og sekretariat varetages af Indenrigsministeriet."

Arbejdsgruppens kommissorium omfatter ikke spørgsmålet om en udligning af dækningsafgiften af offentlige ejendomme. Der er dog i et bilag til arbejdsgruppens rapport angivet den nuværende fordeling af dækningsafgiften af offentlige ejendomme samt en beregning af en inddragelse af dækningsafgiftsgrundlaget i udligningen.

1.3. Arbejdsgruppens medlemmer og møder.

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Kontorchef Niels Jørgen Mau, Indenrigsministeriet (formand)

Kontorchef Jens Bjørn Christiansen, Kommunernes Landsforening

Fuldmægtig Hanne Lumholt, Kommunernes Landsforening

Vicekontorchef Lau Svendsen-Tune, Københavns Kommune

Fuldmægtig Dorte Tofte Jespersen, Frederiksberg Kommune

Fuldmægtig Torsten Schiøler, Skatteministeriet, Departementet

Fuldmægtig Carsten Ellehauge, Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen

Fuldmægtig Kristian Wendelboe, Finansministeriet

Fuldmægtig Niels Arendt Nielsen, Økonomiministeriet.

Specialkonsulent Bjarne Simonsen og fuldmægtig Claus Wilhjem, begge Indenrigsministeriet, har fungeret som sekretariat for arbejdsgruppen. Stud. polit. Torben Winther og assistent René Lechart Jensen har endvidere stået for den tekniske bearbejdning af betænkningen.

Arbejdsgruppen har holdt 6 møder i perioden 21. november 1995 til 7. maj 1996. Rapporten er efter høring færdiggjort ultimo maj måned 1996.

1.4. Sammenfatning.

Hovedopgaven i denne arbejdsgruppe har været at opstille forskellige modeller for udligning af den kommunale andel af selskabsskatten og udligning af dækningsafgift af erhvervsejendomme, herunder behandles samspillet mellem udligningen og det kommunale ligningsincitament på selskabsskatteområdet. Spørgsmål i øvrigt om initiativer til styrkelse af ligningsincitamentet behandles i Skatteministeriets arbejdsgruppe om styrkelse af incitamenter til ligning af selskaber m.v.

Skatteministeriets arbejdsgruppe har til opgave at overveje ændringer på selskabsskatteområdet, der kan styrke ligningsincitamentet og sikre, at prioriteringen af ligningsindsatsen mellem personer og selskaber ikke forvrides.

Skatteministeriets arbejdsgruppe har imidlertid ikke afsluttet sit arbejde på tidspunktet for afslutningen af denne arbejdsgruppes rapport. Arbejdsgruppen skal derfor understrege, at det for alle udligningsmodellerne på selskabsskatteområdet gælder, at vurderingen af disse modeller kan påvirkes af de resultater, som Arbejdsgruppen om styrkelse af incitamenter til ligning af

selskaber måtte nå frem til, herunder om muligheden for at sondre mellem selvangivet og lignet indkomst.

Som introduktion til opstillingen af modeller for udligning er der i kapitel 2 redegjort for den historiske baggrund og de gældende regler for den kommunale selskabsskat og dækningsafgiften på erhvervsejendomme m.v.

Efter de gældende regler er primærkommunerne berettiget til 3/25 af den selskabsskat, der regnes efter selskabsskatteloven. Der er således ikke tale om en selvstændig kommunal beskatning af aktieselskaber mv.

Den kommunale andel af selskabsskatten tilfalder den eller de kommuner, hvori selskabet driver virksomhed. Hvis selskabet driver virksomhed i flere kommuner, fordeles den kommunale andel af selskabsskatten mellem de enkelte kommuner. Hjemstedskommunen for selskabet (den kommune hvori selskabet har hovedsæde) forestår opgørelsen af beløb til viderefordeling til filialkommunerne.

I modsætning til selskabsskatten, hvor kommuner modtager en given andel af det statslige provenu, fastsætter kommunerne selv satsen for dækningsafgiften.

Dækningsafgiften på erhvervsejendomme beregnes af ejendommens forskelsværdi, dvs. forskellen mellem ejendomsværdi og grundværdi og svares med en promille, der højst kan udgøre 10.

I kapitel 3 er der redegjort for arbejdsgruppens principielle overvejelser om inddragelse af selskabsskat og dækningsafgift i udligningen.

Arbejdsgruppens overvejelser tager udgangspunkt i en beskrivelse af hovedformålet med udligningssystemet. Det konstateres, at eksistensen af udligningsfrie beskatningsmuligheder er med til at svække den ønskede sammenhæng mellem skat og service.

Herefter redegøres for arbejdsgruppen overvejelser i forbindelse med en eventuel inddragelse af selskabsskatten i udligningen, hvorunder drøftes to indvendinger mod at inddrage selskabsskatten i udligningen:

- Hensynet til eventuelle særlige udgiftsbehov for erhvervskommuner
- Hensynet til den kommunale ligning af selskabsindkomst

Arbejdsgruppen finder - ud fra de principielle overvejelser - at der er overvejende argumenter for at inddrage den kommunale andel af selskabsskatten i udligningen. Det forudsætter imidlertid, at problemet med at sikre et tilstrækkeligt ligningsincitament i den forbindelse kan løses. Endvidere finder arbejdsgruppen, at erhvervskommunernes eventuelle særlige udgiftsbehov bør søges afklaret i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Endelig bør der ved udligning af selskabsskatten foretages en vurdering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser med henblik på indførelse af en eventuel overgangsordning. De byrdefordelingsmæssige forskydninger belyses i kapitel 5.

Københavns Kommune har hertil ønsket at tilføje, at en forudsætning for en udligning af selskabsskatten er, at det rejste problem vedrørende center-/erhvervskommunernes særlige udgiftsbehov analyseres og løses samtidigt.

Med udgangspunkt i spørgsmålet om dækningsafgiften som lokal skat eller brugerbetaling redegøres endelig i kapitel 3 for arbejdsgruppens overvejelser i forbindelse med en eventuel inddragelse af dækningsafgiften i udligningen.

Arbejdsgruppen finder, at der er overvejende argumenter for at inddrage dækningsafgiften i udligningen på linie med den kommunale grundskyld. En praktisk ulempe ved en sådan udligning vil dog være, at en del kommuner - afhængig af ordningens udformning - vil skulle bidrage til udligningen og opføre grundlaget for afgiften, selv om de ikke opkræver dækningsafgift. Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at erhvervskommunernes og centerkommunernes eventuelle særlige udgiftsbehov bør udlignes gennem udligningen af udgiftsbehov. Dette spørgsmål afklares gennem Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Endelig

bør der ved udligning af dækningsafgiften foretages en vurdering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser med henblik på indførelse af en eventuel overgangsordning.

I kapitel 4 beskrives fordelingen af selskabsskat og dækningsafgift af erhvervsejendomme mellem kommunerne i det gældende system.

For selskabsskatten gælder, at hovedparten af kommunerne (256) efter viderefordeling modtager en andel af selskabsskatten på mindre end 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 139 kommuner med mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. 15 kommuner modtager et provenu på mellem 0,5 og 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget og de resterende 4 kommuner modtager et provenu på mere end 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget.

Ligningsopgaven over for selskaberne varetages af hjemstedskommunen. Viderefordelingsreglen indebærer, at ligningskommunen (hjemstedskommunen) afgiver en andel af selskabsskatten ved ligningsmæssige forhøjelser og omvendt fordeles tabet ved ligningsmæssige nedsættelser. Det fremgår, at hjemstedskommunerne i gennemsnit for årene 1991-1994 har afgivet ca. 1/7 af selskabsskatteprovenuet til andre kommuner, hvoraf der for en mindre gruppe af kommuner er tale om afgivelser på mere end 1/3 af selskabsskatteprovenuet.

Vedrørende de fordelingsmæssige virkninger af viderefordelingsreglen fremgår det, at en række, især mindre, kommuner med lave selskabsskatter i et mindre omfang får forøget deres andel af selskabsskatten som følge af viderefordelingsreglen. Der er dog også kommuner, som i forvejen har høje selskabsskatter, som via viderefordelingsreglen får denne andel forøget. Reglen medfører dog samlet ikke en særlig markant ændring af fordelingen.

For dækningsafgiften gælder, at afgiften i 1996 benyttes af 77 kommuner, heraf opkræver 31 kommuner dækningsafgiften med den maksimale promille. Adgangen til at opkræve dækningsafgift benyttes først og fremmest af kommunerne i Københavnsområdet. Herudover opkræves afgiften primært af de større bykommuner.

I kapitel 5 er opstillet forskellige modeller for udligning af den kommunale andel af selskabsskatten og udligning af dækningafgiften på erhvervsjendomme mv. Ved opstillingen af modellerne for udligningen er der taget udgangspunkt i en række vurderingskriterier, som arbejdsgruppen har fundet burde vægtes ved en mulig implementering af en udligning. Herefter præsenteres de enkelte modeller, og der beskrives nogle hovedresultater vedrørende den fordelingsmæssige virkning. Endvidere beskrives den praktiske implementering af de enkelte modeller. Med udgangspunkt i de opstillede vurderingskriterier har arbejdsgruppen til slut foretaget en vurdering af de enkelte modeller.

Udligning af kommunal andel af selskabsskabsskat

Arbejdsgruppen har valgt at tage udgangspunkt i følgende vurderingskriterier ved udformningen af de enkelte udligningsmodeller vedr. selskabsskat:

a. Effektivitet med hensyn til en jævn fordeling

Arbejdsgruppen bemærker, at en udligningsmodel med et passende højt udligningsniveau må foretrækkes, hvis der ønskes en så jævn fordeling af den kommunale selskabsskat som muligt. De byrdefordelingsmæssige ændringer bør dog tages i betragtning ved valget mellem de enkelte modeller.

b. Ligningsincitamentet

I betragtning af størrelsen af den kommunale andel af skattepligtig selskabsindkomst sammenlignet med beskatningen af personlig indkomst bemærkes, at hensynet til ligningsincitamentet sætter snævre grænser for, hvilke udligningsordninger der kan foreslås, medmindre der også på dette område - som for personskatten - kan indføres adskillelse af selvangiven indkomst og lignet indkomst eller ligningsincitamentet kan forøges på anden måde fx. gennem en forøgelse af den kommunale andel af selskabsskatten.

c. Et enkelt udligningssystem - herunder om viderefordelingsreglen

Arbejdsgruppen finder, at hensynet til et enkelt, samlet udligningssystem umiddelbart bør prioriteres. Arbejdsgruppen bemærker endvidere, at en ophævelse af viderefordelingsreglen vil

kunne bidrage til en vis forenkling. De fordelingsmæssige konsekvenser af en ophævelse af viderefordelingsreglen vil i visse tilfælde kunne virke tilfældige. Dette må dog sammenholdes med, at der i givet fald gennemføres en generel udligning med et vist udligningsniveau.

d. Enkel opgørelse og afregning - den praktiske implementering

Arbejdsgruppen bemærker, at en væsentlig dimension af forenklingshensynet vedrører selve budgetterings- og afregningsprocedurerne og samspillet med systemet vedrørende statsgaranti og selvbudgettering.

e. Stabil udvikling i kommunernes indtægter

Ved vurderingen af udligningsordninger for selskabsskat bør der tages hensyn til, at stærkt svingende indtægter og/eller efterreguleringer så vidt muligt undgås.

På baggrund af disse hensyn har arbejdsgruppen valgt at opstille forskellige udligningsmodeller. I det følgende er udligningsmodellerne, som arbejdsgruppen har overvejet, kort opridset og arbejdsgruppens vurdering angivet. Vedrørende den praktiske implementering af de enkelte modeller henvises til den nærmere gennemgang i kapitel 5.

Model 1.a. Udligning på det nuværende system med viderefordeling - generel ordning

I denne model inddrages grundlaget for selskabsskatten i det generelle udligningssystem, og udlignes med de her gældende udligningsniveauer.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model, uanset en stor effektivitet i udligningsmæssig henseende, **ikke kan anbefales** på grund af den komplicerede indarbejdelse af modellen i det eksisterende opgørelses- og afregningssystem med statsgaranti og selvbudgettering.

Model 1.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling - separat ordning

I denne model etableres der en særskilt udligningsordning vedrørende kommunernes andel af selskabsindkomsten med et udligningsniveau, der beregningsteknisk er fastsat til 50 pct.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model, med stor effektivitet i udligningsmæssig henseende og med mulighed for en forholdsvis enkel implementering, **kan overvejes**, idet den dog forudsætter, at udligningen kan baseres på selvangivne indkomster, eller ligningsincitamentet på anden måde kan styrkes.

Model 2.a. Udligning på system uden viderefordeling - generel ordning

Modellen indebærer, at viderefordelingsreglen afskaffes og erstattes af en "egentlig" udligningsordning. Udligningen inkorporeres i det generelle udligningssystem.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model, uanset en forholdsvis stor effektivitet i udligningsmæssig henseende, ikke kan anbefales på grund af den komplicerede indarbejdelse i det eksisterende opgørelses- og afregningssystem med statsgaranti og selvbudgettering.

Model 2.b. Udligning på system uden viderefordeling - separat ordning

I denne model etableres der en særskilt udligningsordning med et udligningsniveau, der beregningsteknisk er fastsat til 50 pct., samtidig med at viderefordelingsreglen ophæves.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model, med stor effektivitet i udligningsmæssig henseende og med mulighed for en forholdsvis enkel implementering og samlede administrative lettelser, kan anbefales til videre drøftelse, idet den dog forudsætter, at den kan baseres på de selvangivne indkomster eller at ligningsincitamentet på anden måde styrkes. Selve afskaffelsen af viderefordelingsreglen betyder ganske vist i sig selv en vis styrkelse af ligningsincitamentet, om end denne ikke modsvarer den svækkelse af ligningsincitamentet, som etableringen af udligningsordningen betyder. Afskaffelsen af viderefordelingsreglen kan dog under visse omstændigheder føre til tilfældige byrdefordelingsmæssige udsving.

Københavns Kommune finder desuden, at en forudsætning for at foretage en udligning af selskabsskatten er, at de særlige udgiftsbehov i centerkommunerne analyseres og løses samtidigt, samt at der tages hensyn til de byrdefordelingsmæssige konsekvenser.

Model 3.a. Udligning på nuværende system med viderefordeling kombineret med forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten - generel ordning

I denne model forøges kommunernes andel af selskabsskatten fra 3/25 til 6/25, hvilket beregningsteknisk forudsættes kompenseret over bloktilskuddet. Selve udligningen forudsættes inkorporeret i det generelle udligningssystem.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model ikke kan anbefales. I den forbindelse bemærkes dels, at modellen i nogle tilfælde ikke giver den tilsigtede udjævning af selskabsskatteandele, dels at den er i konflikt med hensynet til en stabil udvikling i de kommunale indkomster. Modellen vil endvidere, uanset den fordoblede andel af selskabsskatten, i nogle områder fortsat give en svækkelse af ligningsincitamentet.

Model 3.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling kombineret med forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten - separat ordning

I denne model forøges kommunernes andel af selskabsskatten fra 3/25 til 6/25, hvilket beregningsteknisk forudsættes kompenseret over bloktilskuddet. Selve udligningen forudsættes etableret som en særskilt ordning med udligningsniveau, der beregningsteknisk er fastsat til 50 pct.

Samlet vurderer arbejdsgruppen (bortset fra Københavns Kommune), at denne model ikke kan anbefales. I den forbindelse bemærkes dels at modellen i nogle tilfælde ikke giver den tilsigtede udjævning af selskabsskatteandele, dels at den er i konflikt med hensynet til en stabil udvikling i de kommunale indkomster. Modellen er dog, i modsætning til de tidligere nævnte modeller, neutral i forhold til kommunernes udbytte af en ligningsindsats.

Københavns Kommune finder derimod, at denne model kan anbefales til videre drøftelse. Kommunen anfører i den forbindelse, at modellen er neutral i forhold til kommunernes udbytte af en ligningsindsats, hvilket især må tages i betragtning, hvis der ikke kan gennemføres en adskillelse af selvangivet indkomst og lignet indkomst.

Model 4.a. Udligning på nuværende system med viderefordeling for kommuner med særligt store indtægter fra selskabsskat - generel ordning

I denne model inddrages til udligning alene kommunal selskabsskat ud over en vis procent - fastsat til 0,6 pct. - af beskatningsgrundlaget. Beløbet baseres på kommunens gennemsnitlige selskabsskat for de seneste 4 år. De beløb, som inddrages til udligning indgår i det generelle udligningssystem.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model kan overvejes. Modellen indebærer dog en betydelig mindre grad af udligning end de øvrige modeller, idet der alene udlignes for kommuner med særligt store selskabsskatteindtægter. Modellen er enkel at implementere, såfremt der ikke er meget store svingninger i bidragskommunernes selskabsskat. Fastsættelsen af grænsen for "særligt store selskabsskatteindtægter" må foregå skønsmæssigt. Desuden vurderes modellen ikke at medføre nogen væsentlig svækkelse af ligningsincitamentet, hvilket især må tages i betragtning, hvis der ikke kan gennemføres en adskillelse af selvangivet indkomst og lignet indkomst.

Model 4.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling for kommuner med særligt store indtægter fra selskabsskat - separat ordning

I denne model udlignes alene kommunal selskabsskat udover en vis procent - fastsat til 0,6 pct. - af beskatningsgrundlaget. Modellen adskiller sig fra de gængse udligningsmodeller, hvor der udlignes omkring et gennemsnit. Beløbet baseres på kommunens gennemsnitlige selskabsskat for de seneste 4 år. Udligningsniveauet er beregningsteknisk fastsat til 75 pct.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model kan overvejes. Modellen indebærer dog, bortset fra model 4.a., en mindre grad af udligning end de øvrige modeller, men medfører derfor også et meget begrænset antal kommuner med tab, nemlig kommuner med særligt store selskabsskatteindtægter. Modellen er enkel at implementere, men kræver en skønsmæssig fastsættelse af grænsen for "særligt store selskabsskatteindtægter". Desuden vurderes modellen ikke at medføre nogen væsentlig svækkelse af ligningsincitamentet, hvilket især må tages i betragtning hvis der ikke kan gennemføres en adskillelse af selvangivet indkomst og lignet indkomst.

Udligning af dækningsafgift af forretningsjendomme

Arbejdsgruppen har valgt at tage udgangspunkt i følgende hensyn ved udformningen af de enkelte udligningsmodeller vedr. dækningsafgift.

a. Udligning af uudnyttet beskatningsmulighed eller af provenuet

Arbejdsgruppen bemærker, at ikke alle kommuner benytter sig af adgangen til at opkræve afgiften. Det kan derfor forventes vanskeligt umiddelbart at skabe forståelse for at inddrage afgiften i udligningen for de kommuner, som ikke opkræver afgiften. Arbejdsgruppen har med udgangspunkt heri valgt at opstille en alternativ model, der baseres på udligning af provenuet af dækningsafgiften, dvs. at en kommune, der opkræver afgiften, skal betale en del af provenuet til andre kommuner. Det bemærkes i den forbindelse, at udligningen af provenuet vil resultere i forskellige skattepriser i de to kommuner uden at det er udtryk for serviceforskelle, men alene som et resultat af udligningen.

b. Effektivitet med hensyn til en jævn fordeling

Arbejdsgruppen har valgt ikke at opstille separate udligningsordninger, da der ikke for dækningsafgiftens vedkommende kan være tale om at varetage et ligningshensyn. Herudover vil de byrdefordelingsmæssige ændringer af en udligning kunne indgå i vurdering af de opstillede modeller.

c. Et enkelt udligningssystem: Opgørelse og afregning

Det bemærkes, at en væsentlig omstændighed er, at en udligning af dækningsafgiften kan indpasses i samspillet med systemet vedrørende statsgaranti og selvbudgettering og i øvrigt ikke giver anledning til større administrative belastninger.

På baggrund af disse hensyn har arbejdsgruppen valgt at opstille følgende to udligningsmodeller:

Model 5.a. Udligning af dækningsafgiftsgrundlag - generel ordning
("grundlagsmodellen")

I denne model inddrages grundlaget for dækningsafgiften i det generelle system.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model kan overvejes, men at væsentlige forbehold må vurderes. Modellen forudsætter således, at der kan etableres en fuldstændig opgørelse af de dækningsafgiftspligtige forskelsværdier uden en væsentlig administrativ merbelastning. Arbejdsgruppen gør endvidere opmærksom på, at en række kommuner, som i dag ikke opkræver dækningsafgift, vil skulle betale til udligningsordningen.

Model 5.b. Udligning af dækningsafgiftsprovenu - generel ordning
("provenumodellen")

I denne model inddrages provenuet af dækningsafgiften i det generelle system.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at denne model ikke kan anbefales, da udligning af provenuet af dækningsafgiften vil give en forvridning af finansieringen til ulempe for dækningsafgiften og bryder med princippet om, at kommunerne ikke skal kunne påvirke udligningen. Modellen vil hertil i øvrigt i væsentligt omfang komplicere det eksisterende opgørelses- og afregningssystem.

Kapitel 2. Selskabsskat og dækningsafgift som lokale skatter.

2.1. Den kommunale selskabsskat respektive kommunale selskabsskatteandel.

2.1.1. Historisk baggrund.

Skattereformen af 15. maj 1903.

Ved love af 15. maj 1903 gennemførtes en reform af den direkte beskatning til stat og kommune.

På det kommunale område indførte reformen bl.a. en kommunal selskabsskat, der blev bevaret indtil 1959.

Da der aldrig har været opkrævet selskabsskat til amterne, dækker betegnelsen "kommuner" i dette afsnit alene primærkommuner.

1903-lovens principper blev videreført i kommuneskatteloven af 1937. Ifølge denne lov omfattede beskatningen aktieselskaber, kommanditaktieselskaber og andre selskaber, hvis medlemmer eller deltagere ikke alle hæftede solidarisk uden begrænsning for selskabets (foreningens) forpligtelser.

Mens den statslige selskabsskat dengang beregnedes efter en kompliceret progressiv skala med visse fradrag for henlæggelser og for en normal 5 procents forrentning af aktiekapitalen, beregnedes kommuneskatten simpelthen med vedkommende kommunes skatteprocent, dog mindst 4 og højst 5 procent af selskabets nettoindtægt uden de nævnte fradrag. De egentlige administrative komplikationer opstod først i forbindelse med kommunernes deling af skatten fra selskaber med virksomhed i eller indtægter fra mere end én kommune. Hovedprincippet var her, at skatten skulle deles mellem kommunerne i det forhold, hvori selskabets samlede nettoindtægt måtte anses at være faldet i dem. Når denne fordeling af nettoindtægten ikke kunne aflæses direkte af regnskabet - hvad den typisk ikke kunne - fordeltes skatteprovenuet i

almindelighed i samme forhold som selskabets lønudbetalinger i de berørte kommuner, dog således at ingen lønning til en beskæftiget blev beregnet med mere end 6.000 kr.³ For forsikringsselskaber ansås nettoindtægten dog at fordele sig i samme forhold som bruttoindtægten, mens nettoindtægten af detailforretning ansås at falde i samme forhold som de enkelte detailudsalgs omsætning (sidstnævnte regel var en nyskabelse i forhold til 1903-loven). Det påhvilede den kommune, hvori selskabet havde hovedsæde (hjemstedskommunen), at foretage fordelingen af skatteprovenuet efter henvendelse fra de kommuner, der mente sig berettiget til en skatteandel. Når ingen af ovennævnte delingsregler kunne anvendes, eller når kommunerne som hyppigt ikke kunne enes om fordelingen, afgjordes denne af Indenrigsministeriet. Loven bestemte i øvrigt, at skatteprocenten for et selskab ikke uden alle andelsberettigede kommuners samtykke kunne sættes lavere end den højeste procent for de pågældende kommuner.

Selskabsskattereformen af 1960.

I løbet af 1950'erne kom de kommunale indkomstskatteprocenter til at ligge over de 5 pct., der var fastsat som maksimum for den kommunale selskabsskat, hvorved den mellemkommunale variation i selskabsskatteprocenten forsvandt. Dette var formentlig baggrunden for, at man i forbindelse med selskabsskattereformen af 1960 besluttede at aflive fiktionen om en "selvstændig" kommunal selskabsskat og i stedet konvertere denne til en fast andel af den samlede selskabsskat. Reformen betød en betydelig forenkling af selskabsskatten, som fastsattes til 44 pct. af selskabernes skattepligtige overskud uden fradrag for henlæggelser og normal forrentning af aktiekapitalen. I lovforslaget var der lagt op til, at kommunerne skulle have en andel på 3/25 af selskabsskatteprovenuet svarende til en fælles kommunal selskabsskatteprocent på 5,28. Under Folketingets udvalgsarbejde blev den faste kommunale andel imidlertid forhøjet til 3/20 svarende til en skatteprocent på 6,6. Begrundelsen var, at den kommunale selskabsskat ikke var blevet forhøjet i takt med stigningen i de personlige indkomstskatteprocenter, og at kommunerne derfor led provenutab, når personligt ejede virksomheder omdannedes til selskaber. Forhøjelsen af den kommunale selskabsskatteandel var dog allerede ved reformens vedtagelse utilstrækkelig til at forhindre sådanne kommunale provenutab ved selskabsdannelser, og dette problem blev senere forstærket, dels fordi de kommunale indkomstskatteprocenter

³Denne 6.000 kroners grænse skulle formentlig forhindre, at skattedelingen vedrørende mindre selskaber blev påvirket af meget høje direktørlønninger og tantiemer.

steg kraftigt, og dels fordi selskabsskatteprocenten i 1967 og 1974 blev sat ned, uden at den kommunale skatteandel blev forøget.

I forbindelse med selskabsskatteformen af 1960 foretoges også nogle ændringer af kommuneskattelovens bestemmelser om den mellemkommunale fordeling af skatten fra selskaber med virksomhed i mere end 1 kommune, idet man bl.a. præciserede betingelserne for, hvornår en kommune kunne anses for andelsberettiget. Derudover afskaffede man særreglen om fordeling af indtægten fra detailudsalg efter størrelsen af disses omsætning og henviste i stedet sådanne indtægter til fordeling efter den ovenfor omtalte "lønningsregel". Samtidig foretog man under indtryk af den stedfundne lønudvikling en forhøjelse af lønningsreglens maksimumsbeløb fra 6.000 kr. til 20.000 kr. Endelig blev der indført en ny regel om skattefordeling efter ejendomsværdierne, når virksomheden vedrører fast ejendom, der er beliggende i flere kommuner.

Med nogle mindre ændringer i 1968, 1984 og 1987 er 1960-lovens skattedelingsregler blevet videreført til i dag, som det vil fremgå af det følgende.

2.1.2. De gældende regler om den kommunale selskabsskat.

a. Selskabsskatteprocenten - den kommunale andel.

Skattereformen 1985.

Som led i det omfattende forlig om en indkomstskattereform vedtog man med virkning fra 1986 at hæve selskabsskatteprocenten fra de daværende 40 pct. til 50 pct. Samtidig nedsattes den kommunale skatteandel fra 3/20 til 3/25, således at kommunerne uændret modtog et provenu på 6 pct. af den skattepligtige selskabsindkomst. Med vedtagelsen af fondsbeskatningsloven af 1986 blev det endvidere bestemt, at provenuet af denne nye skat deles mellem stat og kommuner og mellem kommunerne indbyrdes efter de samme regler som selskabsskatten. Når der nedenfor for nemheds skyld anvendes betegnelsen "selskabet", dækker denne altså over

alle de virksomheds- og organisationsformer, som er omfattet af selskabsskatteloven og fondsbeskatningsloven.

Nedsættelser af selskabsskatteprocenten.

I 1989 blev selskabsskatteprocenten nedsat fra 50 pct. til 40 pct. (lov nr. 889 af 29. december 1989). Nedsættelsen havde virkning fra indkomståret 1990 (skatteåret 1991-92). I 1991 blev selskabsskatteprocenten nedsat fra 40 pct. til 38 pct. (lov nr. 217 af 10. april 1991). Nedsættelsen havde virkning fra indkomståret 1991 (skatteår 1992-93).

Den kommunale skatteandel forblev i forbindelse med begge ændringer uændret 3/25. Efter nedsættelsen af selskabsskatteprocenten til 38 pct. udgør kommunernes provenu af den skattepligtige selskabsindkomst 4,56 pct.

Acontoordningen for selskabsskat.

I 1992 indførtes med virkning fra indkomståret 1993 (skatteåret 1994/95) accontoordningen for selskabsskat.

Selskaber m.v. bliver efter denne ordning opkrævet et beløb i acontoskat for det igangværende indkomstår (med en halvdel til hhv. 20. marts og 20. november). Acontoskatten skal svare til 50 pct. af gennemsnittet af de seneste tre indkomstårs indkomstskat. Hvis et selskabs skattebetaling er nogenlunde konstant fra år til år, vil det således opkrævede acntobeløb for et givet indkomstår svare til ca. halvdelen af indkomstårets samlede skat.

Selskaber kan efter denne ordning endvidere indbetale mere end det opkrævede beløb, hvis dette ønskes, således at hele skatten for indkomståret evt. kan betales som acontoskat.

Evt. restskat skal betales den 20. november efter indkomståret, dvs. samtidig med, at de selskaber, der fortsat ikke er med i accontoordningen, betaler hele deres skat. Hvis skatten betales som acontoskat, sker der således en væsentlig fremrykning af skattebetalingen i forhold til denne dato.

Ved ordningens indførelse sænkedes selskabsskattesatsen derfor til 34 pct., hvilket ved det daværende renteniveau godt og vel modsvarede fremrykningen af skattebetalingen. Endvidere indførtes et restskattetillæg på 11,75 pct., der i kombination med skattesatsen på 34 pct. medførte, at skattesatsen incl. restskattetillæg fortsat var 38 pct. for selskabsskat, der betales den 20. november i året efter indkomståret.

Disse ændringer påvirkede ikke det kommunale provenu af selskabsskatten. Ganske vist nedsattes skattesatsen fra 38 til 34 pct., hvilket alt andet lige medførte, at selskabsskatteprovenuet opgjort excl. restskattetillæg ville falde tilsvarende. Imidlertid blev kommunerne kompenseret for dette fald gennem en tilsvarende forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten med 11,75 pct.

Kommunernes andel af selskabsskatteprovenuet berøres således ikke af a conto-ordningen.

b. Den interkommunale fordeling af selskabsskatteandele.

Den kommunale andel af selskabsskatten tilfalder den eller de kommuner, i hvilke selskabet driver virksomhed ved skatteårets begyndelse. Virksomhed anses for drevet i de kommuner, hvor selskabet oppebærer indtægt af fast ejendom eller har selvstændige kontor-, forretnings- eller lagerlokaler eller har selvstændige produktions- eller driftsanlæg. Hvis den kommunale andel af selskabsskatten er mindre end 25.000 kr., tilfalder andelen dog alene den kommune, hvori selskabet har sit hjemsted/hovedkontor. Er andelen større, påhviler det hjemstedskommunen at forestå skattedelingen mellem de kommuner, der har anmeldt sig som andelsberettigede.

Det grundlæggende fordelingsprincip er stadig, at skatten skal deles mellem kommunerne i det forhold, hvori selskabets nettoindtægt må anses for at være faldet i disse. Når denne fordeling, som vanligt er, ikke umiddelbart kan udledes af regnskabet, anses nettoindtægten som regel at være faldet i samme forhold som summen af de lønninger, tantiemer og overskudsandele, som selskabet i sidste regnskabsår har udbetalt i hver af de pågældende kommuner. (I modsætning til tidligere regnes der efter en lovændring i 1984 ikke længere med nogen maksimumsløn til

den enkelte medarbejder, hvilket har betydet en vis forenkling). Når selskabets virksomhed vedrører fast ejendom, der er beliggende i flere kommuner, fordeles nettoindtægten herfra dog i forhold til ejendomsværdierne i de pågældende kommuner. Denne bestemmelse sigter især på land- og skovbrugsejendomme samt udlejningsejendomme.

Som supplement til disse skattedelingsregler er der med en lovændring af 13. maj 1987 indført yderligere to bestemmelser: For det første er det præciseret, at en eventuel selskabsindtægt fra udlandet anses for at falde i samme forhold i de andelsberettigede kommuner som nettoindtægten af virksomhed her i landet. For det andet fastslås, at nettoindtægten for pengeinstitutter under alle omstændigheder skal fordeles efter lønningsreglen, uanset om regnskabet specificerer indtægten i de forskellige kommuner. Denne bestemmelse er indført for at forhindre en skævtrækning af skattedelingen i de tilfælde, hvor regnskabet henfører kursgevinster og lignende "fælles" indtægter til hovedsædet og dermed til hjemstedskommunen. Man har med andre ord ikke ment, at sådanne fælles indtægter med rimelighed kan ses som resultatet af virksomheden i en enkelt kommune.

Lovændringen af 1987 ændrer reglerne på yderligere to punkter: Hvis den beregnede skatteandel til en kommune er mindre end 3.000 kr., afregnes beløbet ikke, men tilfalder i stedet hjemstedskommunen. Denne beløbsgrænse var, ligesom den tidligere nævnte beløbsgrænse på 25.000 kr., blevet sat væsentligt op i 1984 ud fra administrative hensyn, men begge grænser er i 1987 atter sat ned ud fra hensyn til de mindre kommuner. Endelig bestemmer lovændringen, at eventuelle uenigheder mellem kommunerne om selskabsskattens fordeling ikke længere alene afgøres af indenrigsministeren, men derimod af et fordelingsnævn bestående af repræsentanter for indenrigsministeren, Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Denne ændring begrundes i lovforslaget med, at man ønsker at lade kommunale synspunkter og kommunal ekspertise komme til orde i disse fordelingssager, der alene vedrører indbyrdes kommunale forhold.

2.1.3. Gennemførte ændringer pr. 1. januar 1996.

Ved lov nr. 1078 af 20. december 1995 ændredes reglerne om statens afregning af selskabsskat m.v. til kommunerne. Loven var baseret på lovforslag nr. L 123 fremsat den 6. december 1995.

Loven var et led i udmøntningen af aftalen af 29. november 1995 om finanslov 1996, som blev indgået mellem Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Det Konservative Folkeparti.

Loven indebærer følgende:

- Kommunerne vil fra og med 1996 i budgetåret få udbetalt det provenu af selskabsskatter m.v. og pensionsafgifter m.v., som de har budgetteret med. Beløbet vil blive udbetalt i tolvtedelsrater. Afregningen i 1996 vil ske på grundlag af de budgettal, som kommunerne har indberettet til Indenrigsministeriet umiddelbart efter budgetvedtagelsen.
- Forskellen mellem det budgetterede og det faktiske provenu vil blive afregnet i året to år efter budgetåret. Beløbene vil blive udmeldt af Indenrigsministeriet den 1. juli i året forud for det år, hvori de afregnes.
- Kommunerne skal ikke længere forestå viderefordelingen af selskabsskat til andre kommuner, når Told- og Skattestyrelsen opgørelse af hjemstedskommunens selskabsskat pr. 1. december foreligger, men de skal stadig forestå opgørelsen af beløb til viderefordeling. Opgørelsen indberettes til Indenrigsministeriet den 1. maj i året to år efter indkomståret, og viderefordelingen vil herefter indgå i afregningen for det følgende år.
- Loven indebærer, at der ikke skal ske viderefordeling af selskabsskat modtaget som hjemstedskommune for indkomståret 1994. Skatteandele vedrørende indkomståret 1994 er afregnet af Told- og Skattestyrelsen til kommunerne den 1. december 1995. Viderefordelingen mellem kommunerne ville efter de hidtil gældende regler normalt være sket i løbet af første kvartal 1996.

2.2. Dækningsafgifter

2.2.1. Historisk Baggrund.

Dækningsafgiften af kontor- og forretningsejendomme o.lign. går tilbage til lov nr. 34 af 18. februar 1961 om beskatning til kommunerne af faste ejendomme, der havde virkning fra og med skatteåret 1961-62 (skatteåret løb dengang fra 1. april til 31. marts).

Denne lov indebar bl.a., at den hidtidig opkrævede ejendomsskyld blev fikseret og sat under aftrapning. Den fikserede kommunale ejendomsskyld bortfaldt endeligt med virkning fra og med 1987, jf. lov nr. 313 af 4. juni 1986, som var et led i gennemførelsen af skattereformen af 1985.

For at kompensere de ejendomsskatteindtægter, som derved bortfaldt, indførtes den stadigt gældende adgang for kommunerne til at opkræve dækningsafgift af kontor- og forretningsejendomme.

Om baggrunden for afgiftens indførelse hedder det i et af de cirkulærer, Indenrigsministeriet udsendte i tilknytning til den ny ejendomsskattelov:⁴ "Formålet med dækningsafgiften er, at visse ejendomme skal bidrage til de udgifter til veje, gader, parkeringspladser og brandvæsen m.v., som disse ejendomme medfører for kommunen, og som kommunen ikke i samme omfang som hidtil kan få dækning for gennem ejendomsskatterne fra de pågældende ejendomme, efter at ejendomsskylden nu er blevet fikseret ikke blot i købstadskommunerne, men også i sognekommunerne. Dette gælder i særlig grad nyopførte erhvervsbygninger, som overhovedet ikke pålignes ejendomsskyld; men efterhånden som forskelsværdien for de ældre bygninger stiger, og ejendomsskylden aftrappes, vil det tilsvarende problem opstå for disse."

⁴Indenrigsministeriets cirkulære af 13. marts 1961 om opkrævning af dækningsafgift (afsnit II, 1)

2.2.2. De gældende regler om dækningsafgift af kontor-, forretnings- og lignende ejendomme.

(Paragrafhenvisninger er til den kommunale ejendomsskattelov).

I primærkommunerne, jfr. § 23 A, (men ikke i amtskommunerne) kan der opkræves dækningsafgift af forskelsværdien af ejendomme, der anvendes til kontor, forretning, hotel, fabrik, værksted og lignende øjemed. Hvis kun en del af ejendommen anvendes til et af de nævnte formål svares dækningsafgift dog kun, når forskelsværdien for denne del udgør mere end halvdelen af den samlede forskelsværdi. Der svares i alle tilfælde kun dækningsafgift af den del af den samlede forskelsværdi, der overstiger 50.000 kr.

Dækningsafgiften af ejendomme, der anvendes til forretning m.v. benævnes undertiden i daglig tale dækningsafgift af erhvervsejendomme. Denne betegnelse er dog ikke ganske korrekt. Ifølge ordlyden af § 23 A er det som nævnt afgørende om ejendommen anvendes til kontorer, forretning, hotel, fabrik, værksted og lignende øjemed. Dækningsafgiften omfatter således på den ene side ikke alle erhvervsejendomme, f.eks. ikke landbrugs- og skovbrugs-ejendomme, frugtplantager, gartnerier og havebrug. På den anden side omfatter afgiften også ejendomme, der ikke anvendes erhvervsmæssigt, men f.eks. til foreningskontorer.

I Indenrigsministeriets cirkulære nr. 80 af 31. marts 1962 er der i kapitel V, afsnit B, givet en nærmere afgrænsning af ejendomme, der er omfattet af § 23 A.

Dækningsafgift efter § 23 A kan ikke opkræves af ejendomme, der er fritaget for grundskyld efter ejendomsskatteloven (offentlige ejendomme, fredede ejendomme). Dette har naturligvis kun selvstændig betydning i tilfælde, hvor en sådan ejendom anvendes til et formål, der er omfattet af § 23 A, f.eks. hvor en offentligt ejet ejendom eller en fredet ejendom anvendes som kontorejendom.

Der er ikke i ejendomsskatteloven hjemmel til at fritage enkelte af § 23 A omfattede ejendomme for dækningsafgiften, på samme måde som kommunalbestyrelsen (og amtsrådet) efter § 8

kan fritage enkelte ejendomme - ejendomme der anvendes til almennyttige formål m.v. - for grundskyld.

I tilfælde, hvor en af § 8 omfattet ejendom anvendes til et dækningsafgiftspligtigt formål - f.eks. en kontorejendom, der tilhører en almennyttig institution - vil der således kun være mulighed for at fritage ejendommen for grundskyld.

Dækningsafgiften af forretningsejendomme m.v., beregnes af ejendommens forskelsværdi (med et fradrag på 50.000 kr.) og svares med en af kommunalbestyrelsen fastsat promille, der højst kan udgøre 10.

Kapitel 3. Overvejelser om inddragelse af selskabsskat og dækningsafgift i udligningen

I dette kapitel redegøres for arbejdsgruppens principielle overvejelser om inddragelse af selskabsskat og dækningsafgift i udligningen.

Først beskrives hovedformålet med udligningssystemet. Det konstateres, at eksistensen af udligningsfrie beskatningsmuligheder er med til at svække den ønskede sammenhæng mellem skat og service.

Herefter redegøres for arbejdsgruppen overvejelser i forbindelse med en eventuel inddragelse af selskabsskatten i udligningen, herunder drøftes to indvendinger mod at inddrage selskabsskatten i udligningen:

- Hensynet til eventuelle særlige udgiftsbehov for erhvervskommuner
- Hensynet til den kommunale ligning af selskabsindkomst

Med udgangspunkt i spørgsmålet om dækningsafgiften som lokal skat eller brugerbetaling redegøres endelig til sidst for arbejdsgruppens overvejelser i forbindelse med en eventuel inddragelse af dækningsafgiften i udligningen.

3.1. Udligning af forskelle i økonomiske vilkår

Et hovedformål med udligningssystemet er, at der sikres en god sammenhæng mellem skat og service i alle kommuner. Skatten i den enkelte kommune skal således være et godt udtryk for serviceniveauet i den pågældende kommune. Målsætningen er, at borgerne skal have mulighed for at vælge det serviceniveau, de selv foretrækker, imod at betale en skat svarende hertil.

Med udgangspunkt i målsætningen om sammenhængen mellem skat og service, må udformningen af udligningssystemet for det første sikre, at den enkelte kommunes selvvalgte service påvirker skatten og på en tydelig måde bestemmer skatteforskellene mellem kommunerne. For det andet må udligningssystemet sikre, at de kommunale skatter bliver så synlige som muligt,

så borgerne får et så klart indtryk af skatteprisen for den service, de modtager og dermed har det bedst mulige grundlag for at vurdere, om de kommunale ydelser er prisen værd.

Skal skatten følge serviceniveauet kræver det, at udligningssystemet tager hensyn til forskelle i beskatningsmuligheder og forskelle i udgiftsbehov kommunerne imellem. Beskatningsmulighederne er et spørgsmål om det indtægtsmæssige grundlag kommunerne har. Udgiftsbehovene er de forhold i kommunen som bestemmer udgiftspresset, som bl.a. afhænger af befolkningens sammensætning.

For skattegrundlagene må udgangspunktet være at udligne de muligheder for at opnå skatteindtægter som kommunerne har efter statens bestemmelse, og som indgår i den generelle finansiering af kommunernes udgifter. Har kommunerne flere skattegrundlag til rådighed, indvejes de enkelte skattegrundlag hver især i udligningen.

Er der skattegrundlag, der ikke udlignes, vil det omvendt svække sammenhængen mellem skat og service. I det omfang en kommune har udligningsfrie beskatningsmuligheder, kan kommunen således alt andet lige opretholde et højt serviceniveau uden at dette vil afspejle sig i skatteprisen eller nedsætte skatten uden serviceforringelser.

3.2. Selskabsskat og udligning

Isoleret set fører dette synspunkt til, at selskabsskatten også burde inddrages i udligningen.

Den kommunale andel af selskabsskatten er set fra den enkelte kommune et skatteprovenu uden bindinger på linie med den almindelige personlige indkomstskat. Selskabsskatten kan således indgå i den almindelige finansiering af de kommunale ydelser, og dermed også virke til aflastning af de synlige kommunale skattesatser (jf. dog drøftelse vedr. eventuelle særlige udgiftsbehov for erhvervskommuner nedenfor).

Uden udligning vil selskabskommunen kunne nedsætte prisen for kommunale ydelser uden serviceforringelser eller forøge serviceniveauet for de pågældende kommuners borgere uden at det slår igennem i skatten, der opkræves fra kommunens borgere. Den manglende udligning

svækker herved alt andet lige borgernes mulighed for at vurdere den "skat-service-pakke", der tilbydes i den enkelte kommune.

Som det fremgår af nedenstående tabel 1 synes der ikke at være nogen sammenhæng mellem selskabsskatten pr. indbygger og kommunernes fastsættelse af udskrivningsprocenten.

Tabel 1. Sammenhæng mellem udskrivningsprocenter og selskabsskat pr. indbygger

Selskabsskat pr. indbygger, kr.	Antal kommuner	Gns. udskrivnings- procent
- 200	139	19,5
200 - 400	88	19,5
400 - 600	29	19,4
600 - 800	7	19,8
800 -	10	19,0

Selskabsskat: Kommunalt regnskab 1994 funktion 8.92, grp. 01
samt funktion 8.92, grp. 02 i budget 1995.
Antal kommuner excl. Københavns og Frederiksberg kommuner
Udskrivningsprocent 1994.

I tabel 2 er udskrivningsprocenterne korrigeret for forskelle i serviceniveau. Som det fremgår af tabellen tegner der sig - korrigeret for forskelle i serviceniveau - et mere tydeligt billede af en generel sammenhæng mellem kommunernes selskabsskat og udskrivningsprocent. Der er således en tendens til, at der i kommuner med en høj selskabsskat er en lav udskrivningsprocent, når der korrigeres for serviceniveauet og vice versa.

Tabel 2. Sammenhæng mellem udskrivningsprocenter korrigeret for forskelle i serviceniveau og selskabsskat pr. indbygger

Selskabsskat pr. pr. indbygger, kr.	Antal kommuner	Gns. udskrivnings- procent
- 200	139	20,5
200 - 400	88	20,5
400 - 600	29	19,7
600 - 800	7	18,8
800 -	10	18,6

Selskabsskat: Kommunalt regnskab 1994 funktion 8.92, grp. 01 samt funktion 8.92, grp. 02 i budget 1995.

Antal kommuner excl. Københavns og Frederiksberg kommuner
Udskrivningsprocent 1994.

Serviceniveau: Indenrigsministeriets kommunale nøgletal 1994.

Særlige udgiftsbehov for erhvervskommuner

Der kan argumenteres for, at den kommunale selskabsskatteandel ikke inddrages i udligningen ud fra det synspunkt, at kommunen stiller visse ydelser til rådighed for selskaber f.eks. i form af infrastruktur, eller at selskabernes virksomhed i kommunen på anden måde kan medføre visse kommunale udgifter, f.eks. til miljøbeskyttelse.

Ud fra dette synspunkt dækkes kommunens udgifter ved selskaber ved denne skat på "arbejdsstedskriteriet" som supplement til de almindelige personlige indkomstskatter efter "bopælskriteriet". For den almindelige personlige indkomstskat gælder, at skatten tilfalder den kommune, hvor personen har fast bopæl. Bopælskriteriet for den almindelige indkomstskat skal ses på baggrund af, at hovedparten af de kommunale ydelser - skole, daginstitution, plejehjem, kontantydelse - ydes til borgerens bopæl. I nogle tilfælde kan ydelserne dog være knyttet til arbejdsstedet og ikke til bopælen. Arbejdspladskommunen vil således i disse tilfælde blive påført omkostninger fra borgere fra andre kommuner uden at have adgang til at beskattes disse via den almindelige indkomstskat, og selskabsskatten kan ud fra denne betragtning ses som kompensation for de eksternt påførte omkostninger.

De særlige kommunaløkonomiske forhold for centerkommunerne har tidligere været behandlet i betænkning 963, bilag 3 1983 fra Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. I betænkningen gives en beskrivelse af de specielle eksterne og interne efterspørgsels- og indkomstforhold, som teoretisk kan tænkes at belaste kommuner med centerfunktioner, og der er foretaget statistiske analyser til belysning af, i hvilket omfang centerkommunerne udgiftsmæssigt adskiller sig fra andre kommunetyper.

En kommune defineres som centerkommune, hvis den udbyder varer og tjenester, som i betydeligt omfang konsumeres af borgere i andre kommuner, eller aflaster andre kommuner for bestemte udgifter. Der kan være tale om forskellige typer af funktioner, som kan opdeles i følgende hovedtyper:

- et servicecenter, omfattende såvel offentlig service (teatre, biblioteker, o. lign.) som privat (detailhandel)
- et arbejdspladscenter, karakteriseret ved en stor erhvervskoncentration og deraf følgende indpendling, hvor der i betænkningen specielt peges på den udgiftsmæssige belastning i forbindelse med vejnettet, renovations- og forbrændingsanlæg m.v.
- et socialt center

Disse funktioner antages på forhånd at give anledning til et pres på de kommunale ydelser, uden at der nødvendigvis medfølger et tilsvarende finansieringsgrundlag. I det omfang dette er tilfældet, er centerfunktionen årsag til en manglende sammenhæng mellem ydelsesforbrug og beskatningsmulighed, som forrykker forholdet mellem skat og service mellem kommunerne til ugunst for centerkommunen.

Imidlertidig konkluderes det i betænkningen, at "de foretagne analyser ikke giver grundlag for en antagelse om, at funktionen som service- eller arbejdspladscenter indebærer en mærkbar belastning af den kommunale økonomi".

Betænkningens analyser af centerkommunerne blev foretaget på grundlag af data fra 1970'erne. Der er ikke foretaget nyere analyser af centerkommunerne, herunder om arbejdspladsfunktionen i løbet af 1980'erne og 1990'erne i stigende omfang har medført en økonomisk belastning i form af udgifter til miljøopretning.

Uanset om selskabernes aktivitet faktisk medfører en økonomisk belastning for erhvervskommunerne, må selskabsskatten dog anses for en højst usikker metode til at kompensere for en eventuel økonomisk belastning.

Der kan således rejses tvivl om sammenhængen mellem den kommunale selskabsskatteindtægt og udgifter til eksempelvis vejvæsen eller miljøopretning, selv om selskabsskatten fordeles mellem kommuner i de tilfælde, hvor en virksomhed har aktivitet i flere kommuner.

Et selvstændigt problem i denne sammenhæng er det, at selskabsskatteindtægten ofte varierer betydeligt fra år til år. Udsvingene i selskabsskatteindtægten vil således for det enkelte år kunne give betydelige afvigelser mellem kompensationen og erhvervskommunernes eventuelle særlige merudgifter.

I det omfang selskabernes aktivitet faktisk medfører kommunale udgifter, vil en kompensation til erhvervskommunerne i øvrigt mere præcist kunne ske gennem den kommunale udligning af udgiftsbehov.

Pendlingen som et muligt udgiftsbehovskriterium har tidligere været undersøgt i betænkning 963 (bilag 4, 1984). Udvalget konkluderede, at "de her foretagne analyser giver..ikke ud fra en helhedsvurdering belæg for, at pendlingen betragtet som et generelt mål for nogle specifikke centerkommunerfunktioner (som ikke "fanges" af de gældende kriterier) skulle give anledning til væsentlige kommunale udgiftsbehov" og udvalget kunne derfor ikke anbefale, at et mål for pendlingen blev indarbejdet i opgørelsen af de kommunale udgiftsbehov.

Kommunal ligning af selskabsindkomst

En anden indvending mod at inddrage selskabsskatten i den kommunale udligning er hensynet til den kommunale ligning. Samspeilet mellem udligningen og det kommunale ligningsincitament vil kort blive berørt her. Med hensyn til spørgsmålet om initiativer til styrkelse af ligningsincitament henvises til Skatteministeriets arbejdsgruppe om styrkelse af incitamenter til ligning af selskaber m.v.

Den kommunale del af den skattepligtige selskabsindkomst er 4,56 pct., beregnet som $\frac{3}{25}$ af 34 pct. - 4,08 pct. - tillagt 11,75 pct. Betragtes de 11,75 pct. som et tillæg som følge af, at skatteprovenuet først udbetales kommunen med 1 års forsinkelse, kan de 4,08 pct. sammenholdes med den primærkommunale del af den personlige indkomstskat på ca. 20 pct.⁵.

Den kommunale skattegrundlagsudligning er ændret fra 1996. Fælles for de nye system og det tidligere system er, at der gælder en særlig overudligningsregel, som sikrer, at en kommune højst kan aflevere 90 pct. af provenuet af en stigning i udskrivningsgrundlaget til de kommunale udligningsordninger.

I det tidligere system udlignedes på de lignede indkomster. For kommuner i hovedstadsområdet og kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag med et udligningsniveau på op til 90 pct. ville dette reducere egeninteressen i ligningen til ca. 2 pct. og med et udligningsniveau for de øvrige kommuner på 50 pct., ville egeninteressen reduceres til ca. 10 pct. Man har således trods alt tidligere accepteret en vis reduktion af ligningsincitamentet for personlig indkomst.

I forbindelse med udligningsreformen i 1995 er skattegrundlagsudligningen ændret, således at udligningen fra 1996 alene baseres på de selvangivne personlige indkomster. Herved opnås, at det ligningsprovenu, som kommunerne opnår ved en ligningsindsats, fuldt ud tilgår kommunen.

⁵For Københavns og Frederiksberg kommuner er den samlede amts- og primærkommunale skat på henholdsvis 30,8 pct. og 27,9 pct.

Sammenholdt hermed er den kommunale egeninteresse i ligningen af selskabsskatten 4,08 pct. - beregnet som den kommunale andel af 34 pct. uden tillæg - for de kommuner, hvor selskabet alene driver virksomhed i kommunen, mens egeninteressen i variende omfang reduceres for de kommuner, hvor selskabet driver virksomhed i flere kommuner. I gennemsnit afgiver hjemstedskommunerne ca. 1/7 af selskabsskatten til andre kommuner. For enkelte kommuner, specielt visse kommuner i Københavns amt, er der tale om afgivelser på omkring 1/3 af selskabsskatten, jf. bilag 4.2.

Under alle omstændigheder kan hensynet til ligningsincitamentet sætte snævre grænser for, hvilke udligningsordninger der kan foreslås, medmindre der også her kan indføres adskillelse af selvangiven indkomst og lignet indkomst eller ligningsincitamentet kan forøges på anden måde fx. gennem en forøgelse af den kommunale andel af selskabsskatten, jf. ovennævnte udvalg.

Arbejdsgruppens vurdering

Ud fra disse principielle overvejelser er det arbejdsgruppens opfattelse, at der er overvejende argumenter for at inddrage den kommunale andel af selskabsskatten i udligningen. Det forudsætter imidlertid, at problemet med at sikre et tilstrækkeligt ligningsincitament i den forbindelse kan løses. Endvidere finder arbejdsgruppen, at erhvervskommunernes eventuelle særlige udgiftsbehov bør søges afklaret i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Endelig bør der ved udligning af selskabsskatten foretages en vurdering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser med henblik på indførelse af en eventuel overgangsordning. De byrdefordelingsmæssige forskydninger er belyst i kapitel 5.

Det kommunale udligningssystem er udformet med en udligning af forskellene i kommunernes udgiftsbehov på den ene side og en udligning af forskellene i kommunernes skattegrundlag på den anden side. Spørgsmålet om selskabernes aktivitet faktisk medfører en økonomisk belastning for erhvervskommunerne og om der i tilstrækkeligt omfang udlignes herfor skal derfor under alle omstændigheder løses gennem udligningen af kommunernes udgiftsbehov. Vurderingen af det kommunale finansieringssystem, herunder analyser af forskellene i de

kommunale udgiftsbehov, foregår løbende i Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Spørgsmålet om erhvervskommunernes særlige udgiftsbehov må således behandles i relation til disse analyser i Finansieringsudvalget. Arbejdsgruppen finder, at der bør gennemføres en analyse af erhvervskommunernes eventuelle særlige udgiftsbehov.

Det bemærkes i den forbindelse, at indkomster fra personligt ejede virksomheder i dag udlignes gennem udligningen af forskellene i kommunernes beskatningsgrundlag.

Københavns Kommune har hertil ønsket at tilføje, at en forudsætning for en udligning af selskabsskatten er, at det rejste problem vedrørende center-/erhvervskommunernes særlige udgiftsbehov analyseres og løses samtidigt.

3.3. Dækningsafgift på erhvervsejendomme og udligning - lokal skat eller brugerbetaling.

Udgangspunktet for den kommunale udligning er som nævnt de beskatningsmuligheder som kommunerne har efter gældende lovgivning, og umiddelbart fører dette til, at også dækningsafgiften af forretningsejendomme burde inddrages i udligningen.

Efter ejendomsskatteLovgivningen har kommunerne således mulighed for at opkræve dækningsafgift af forskelsværdien for forretningsejendomme. Dækningsafgiften kan højst være 10 promille af forskelsværdien.

Dækningsafgiften af forretningsejendomme blev dog som tidligere nævnt oprindeligt indført til finansiering af konkrete kommunale udgifter som kompensation for de ejendomskatteindtægter, som bortfaldt ved aftrapningen af den hidtidige opkrævede ejendomsskyld. Afgiftens formål er at bidrage til dækning af de udgifter til veje, parkeringspladser og brandvæsen, som ejendommene påfører kommunen. Hvis dækningsafgiften således udmåles som betaling for den kommunale ydelse, bør afgiften ikke indgå i udligningen.

Heroverfor kan dog indvendes, at afgiften pålignes alle ejendomme, der falder ind under de kategorier, der er nævnt i loven. Ejendomme, der antages ikke at medføre særudgifter til kommunen, kan således ikke fritages for afgiften.

Endvidere må det konstateres, at der ikke foreligger en nærmere sammenhæng mellem betalingen af dækningsafgiften og de ydelser ejendomsejerne modtager fra kommunen.

Tabel 3. Antal kommuner med dækningsafgift af forretningsejendomme 1996

Kommunerne i:	Antal kommuner	Kommuner hvor dækningsafgift opkræves	Heraf kommuner med max. dækningsafgift	Udgifter til vejvæsen pr. indb. (kr.)
Københavns Kommune	1	1	1	474
Frederiksberg Kommune	1	1	1	625
Københavns amt	18	17	17	753
Frederiksborg amt	19	13	5	750
Roskilde amt	11	4	2	820
Vestsjællands amt	23	12	3	781
Storstrøms amt	24	5	0	861
Bornholms amt	5	0	0	931
Fynsamt	32	8	0	710
Sønderjyllands amt	23	2	1	931
Ribe amt	14	3	0	891
Vejle amt	16	7	1	861
Ringkøbing amt	18	0	0	904
Århus amt	26	2	0	669
Viborg amt	17	0	0	821
Nordjyllands amt	27	2	0	861
I alt	275	77	31	

Det fremgår af tabellen, at det først og fremmest er kommunerne i Københavnsområdet, der opkræver dækningsafgift. Herudover er der nogle enkelte, primært de større bykommuner, der opkræver afgiften, mens adgangen til at opkræve dækningsafgift stort set ikke benyttes af de øvrige kommuner uanset, at ejendomsejerne i disse kommuner modtager de pågældende kommunale ydelser. Dette er i tabellen illustreret ved udgifterne til vejvæsen.

Endelig skal det bemærkes, at dækningsafgiften ikke indgår som brugerbetaling i opgørelsen af udgiftsbehov i den kommunale udligning, men betragtes som en generel kommunal finansieringskilde.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen, at der er overvejende argumenter for at inddrage dækningsafgiften i udligningen på linie med den kommunale grundskyld. En praktisk ulempe ved en sådan udligning vil dog være, at en del kommuner - afhængig af ordningens udformning - vil skulle bidrage til udligningen og opføre grundlaget for afgiften, selv om de ikke opkræver dækningsafgift. Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at erhvervskommunernes og centerkommunernes eventuelle særlige udgiftsbehov bør udlignes gennem udligningen af udgiftsbehov. Dette spørgsmål afklares gennem Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg. Endelig bør der ved udligning af dækningsafgiften foretages en vurdering af de byrdefordelingsmæssige konsekvenser med henblik på indførelse af en eventuel overgangsordning.

Kapitel 4. Fordelingen mellem kommuner i det gældende system.

4.1. Selskabsskat og viderefordelingsregel

De gennemførte regelændringer vedr. afregningen af selskabsskatten medfører som nævnt i kapitel 2, at kommunerne fra og med 1996 får udbetalt det budgetterede selskabsskatteprovenu. Forskellen mellem det budgetterede og det faktiske provenu afregnes i året to år efter budgetåret.

Lovændringen omfatter alene selve afregningen af selskabsskatteandele. Lovens regler om opgørelsen af de andele, der tilkommer de enkelte kommuner, er ikke ændret.

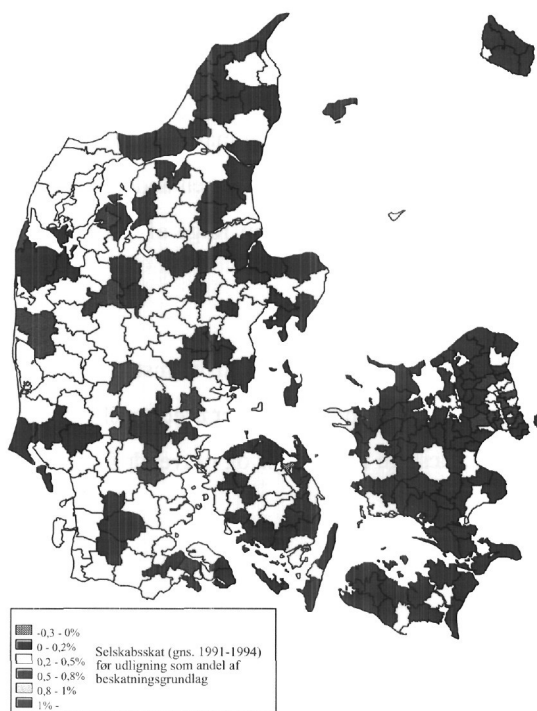
Hjemstedskommunen vil således fortsat modtage 3/25 af skatteprovenuet effektivt beregnet med en selskabsskatteprocent på 38 svarende til en kommunal andel af indkomsten på 4,56 pct.

Hjemstedskommunen opgør herefter, hvor stort et beløb der tilkommer de øvrige andelsberettigede kommuner, fordi selskabet har filialer, produktionsanlæg eller lignende i kommunerne.

Fordelingen af selskabsskatten med viderefordeling er vist i [figur 1](#). Det fremgår af figuren, at hovedparten af kommunerne (256) modtager en andel af selskabsskatten på mindre end 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 139 kommuner med mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. 15 kommuner modtager et provenu på mellem 0,5 og 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget og de resterende 4 kommuner modtager et provenu på mere end 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget.

FIGUR 1

Fordeling af selskabsskat med viderefordeling



I bilag 4.1. er vist virkningen af viderefordelingsreglen. I tabellen er forskellen i selskabsskat før og efter viderefordeling opgjort som nettobeløbet af afgivne og modtagne beløb fra andre kommuner. Det fremgår, at hovedparten af kommunerne i et mindre omfang får forøget deres andel af selskabsskatten som følge af viderefordelingsreglen. En gruppe på 7 kommuner får dog forøget deres af andel af selskabsskatten med mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf med de største gevinster til Vallensbæk og Kalundborg kommuner med henholdsvis 0,43 og 0,36 pct. af beskatningsgrundlaget. Hertil kommer, at 3 kommuner får reduceret deres andel af selskabsskatten med mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. Det drejer sig om

Gladsaxe, Lyngby-Tårnbæk og Assens kommuner med henholdsvis 0,51, 0,39 og 0,28 pct. af beskatningsgrundlaget.

Fordelingen af selskabsskatten ændres dog ikke særligt markant som følge af viderefordelingsreglen. Viderefordelingsreglen medfører ganske vist, at et stort antal kommuner (163), som i forvejen modtager en forholdsvis lav selskabsskat målt i forhold til beskatningsgrundlaget, får en lidt større andel, men af de 56 kommuner, der har en andel over gennemsnittet, er der flere kommuner (33), der får forøget deres andel som følge af viderefordelingsreglen end der er kommuner (23) som taber på reglen.

Ligningsopgaven over for selskaberne varetages af hjemstedskommunen. Viderefordelingsreglen indebærer således, at ligningskommunen (hjemstedskommunen) afgiver en andel af selskabsskatten ved ligningsmæssige forhøjelser og omvendt fordeles tabet ved ligningsmæssige nedsættelser.

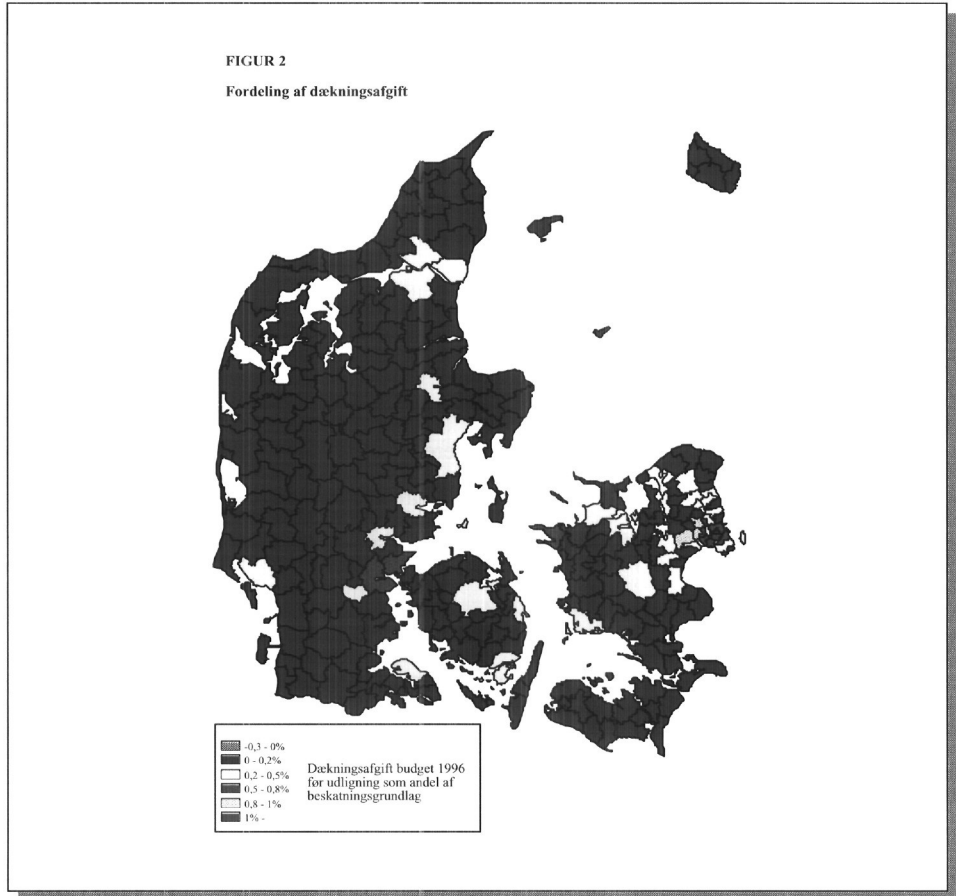
Afgivne beløb fra hjemstedskommunerne er vist i bilag 4.2. I bilagstabellen er vist den selskabsskatteandel, der afgives til andre kommuner i forhold til kommunens andel som hjemstedskommune. Det fremgår, at hjemstedskommunerne i gennemsnit for årene 1991-1994 har afgivet ca. 1/7 af selskabsskatteprovenuet til andre kommuner, hvoraf der for en mindre gruppe af kommuner er tale om afgivelser på mere end 1/3 af selskabsskatteprovenuet. Således er der eksempelvis for Lyngby-Tårnbæk og Gladsaxe kommuner tale om afgivelser på henholdsvis 47 og 41 pct.

4.2. Dækningsafgift af erhvervsjendomme

I modsætning til selskabsskatten, hvor kommuner modtager en given andel af det statslige provenu, fastsætter kommunerne selv satsen for dækningsafgiften.

Dækningsafgiften af ejendomme, der anvendes til forretning, beregnes af ejendommens forskelsværdi og svares med en promille, der højst kan udgøre 10.

Adgangen til at opkræve dækningsafgift af erhvervsjendomme benyttes i 1996 af 77 kommuner, heraf opkræver 31 kommuner dækningsafgiften med den maksimale promille. Fordelingen af dækningsafgiften målt som pct. af beskatningsgrundlaget er vist i [figur 2](#).



Det fremgår af figuren, at først og fremmest er kommunerne i hovedstadsområdet, der opkræver dækningsafgift. Herudover er det nogle enkelte, primært de større bykommuner, der benytter adgangen til at opkræve dækningsafgiften.

Kapitel 5. Mulighed for udligning

5.1. Udligning af kommunal andel af selskabsskat

5.1.1. Hensyn ved udformningen af de enkelte udligningsmodeller

Ved opstillingen af forskellige modeller for udligning af den kommunale andel af selskabsskatten må der tages hensyn til en række forhold og forskellige målsætninger søges opfyldt. Disse hensyn kan dog til dels være i modstrid med hinanden, og derfor ikke forventes opfyldt på én gang i fuldt omfang. Neden for gennemgås en række hensyn, som arbejdsgruppen har fundet burde vægtes ved en mulig implementering af en udligning.

a. Effektiviteten med hensyn til en jævn fordeling

Forudsat, at der ønskes en så jævn fordeling af den kommunale selskabsskat som muligt må der foretrækkes en udligningsmodel, som har et passende højt udligningsniveau. En inkorporering i de generelle ordninger vil i praksis indebære, at der vil blive udlignet med udligningsniveauer på henholdsvis 45 og 85 pct. En separat ordning giver dog mulighed for at fastsætte udligningsniveauet uafhængigt af de generelle udligningsniveauer.

Andre byrdefordelmæssige hensyn end en jævn fordeling kan eventuelt være aktuelle, eksempelvis om der sker meget store ændringer for visse kommuner. Sådanne hensyn, som vanskeligt kan beskrives nærmere generelt, bør tages i betragtning ved valget mellem de enkelte udligningsmodeller.

b. Ligningsincitamentet

Kommunerne varetager på ligningsområdet en myndighedsopgave overfor selskaberne. Kommunernes indsats på ligningsområdet baseres ud fra denne betragtning på hensynet til skatteydernes retmæssige stilling og hensynet til kommunernes overordnede ligningsmæssige forpligtigelser.

Kommunerne har samtidig også en økonomisk tilskyndelse til at foretage en grundig ligning, idet en øget ligningsindsats giver et øget kommunalt selskabsskatteprovenu.

Hensynet til ligningsarbejdet i kommunerne har været en vigtig parameter ved udformningen af det kommunale tilskuds-og udligningssystem. Med virkning fra og med tilskudsåret 1996 baseres udligningen således på de selvangivne personlige indkomster, således at kommunen beholder det fulde skatteprovenu ved en øget ligningsindsats.

Det bemærkes, at ligningsincitamentets betydning og muligheden for at arbejde med begrebet 'selvangiven indkomst'¹ til brug for udligning af selskabsskat behandles i Arbejdsgruppe om styrkelse af incitamenter til ligning af selskaber m.v.

c. Et enkelt udligningssystem - herunder om viderefordelingsreglen

Med tanke på intentionerne i den sidste omlægning af udligningssystemet må det prioriteres, at mulig inddragelse af selskabsindkomst i udligning ikke komplicerer systemet unødigt.

I det gældende system foretages udligningen af de kommunale beskatningsmuligheder, der er gjort til genstand for udligning, inden for rammerne af det generelle system. Som nævnt opgøres en kommunes beskatningsgrundlag som et sammenvejet udtryk af to elementer:

- det indkomstgrundlag vedr. selvangivne indkomster, kommunen udskriver personlig indkomstskat på
- grundværdierne i kommunen, som kommunen udskriver grundskyld på

Derimod foregår på enkelte udgiftsområder en særlig udligning uden for det generelle system for udligning af forskelle i kommunernes udgiftsbehov. Det drejer sig om den særlige udligning af kommunernes udgifter til jobtræning, udligningsordningerne vedrørende udlændinge og den særlige udligning af hovedstadskommunernes udgifter til boligstøtte.

Hensynet til et enkelt, samlet udligningssystem vil umiddelbart tale for at søge at inkorporere en selskabsskatteudligning i de generelle ordninger, således at der ikke skal foretages nogen særskilt udligning på dette område.

En separat udligningsordning vil således i sig selv øge kompleksiteten af systemet, og må i givet fald udformes så enkelt som muligt.

En separat udligning vil dog give større frihedsgrader med hensyn til fastsættelsen af udligningsniveauet, jf. punkt a ovenfor.

Endelig vil et system uden viderefordeling af selskabsskatten i sig selv medføre en forenkling. Dels forenkles selve regelsættet. Dels vil der blive tale om en vis, administrativ lettelse, om end det bør tages i betragtning at det nuværende system er vel indarbejdet gennem en række år.

En ophævelse af viderefordelingsreglen vil bevirke, at den kommune, som er hjemstedskommune for et selskab i første omgang modtager hele den kommunale selskabsskatteandel, uanset den væsentligste del af produktionsvirksomheden kan være beliggende i en anden kommune. Flytning af hovedsæde eller en holding-selskabs-konstruktion kan således få betydelige byrdefordelmæssige konsekvenser uden en viderefordelingsregel. Dette må dog sammenholdes med, at der i givet fald gennemføres en generel udligning med et vist udligningsniveau. Jf. kapitel 4 er virkningen af viderefordelingsreglen i dag, at en del kommuner med en lav selskabsskatteandel får forøget deres andel, men hvor der samtidig er en række kommuner med i forvejen høje selskabsskatter som grund af reglen får tildelt yderligere provenu.

d. Enkel opgørelse og afregning - den praktiske implementering

En væsentlig dimension af forenklingshensynet vedrører selve budgetterings- og afregningsprocedurerne og samspillet med systemet vedrørende statsgaranti og selvbudgettering. Her vil fravær af- eller færrest mulige - efterreguleringer bl.a. være en fordel.

e. Stabil udvikling i kommunernes indtægter

Da kommunernes udgifter normalt udvikler sig forholdsvis jævnt over årene er det en fordel, at indtægterne ligeledes udvikler sig stabilt. Stærkt svingende indtægter og/eller efterreguleringer vil således i forhold til dette hensyn være en ulempe.

5.1.2. Beskrivelse af de enkelte modeller og de fordelingsmæssige konsekvenser

Arbejdsgruppen har på baggrund af ovenstående hensyn valgt at opstille forskellige modeller. Modelterne vil i varierende grad opfylde de nævnte hensyn. Vedrørende hensynet til ligningsincitamentet skal det dog bemærkes, at dette spørgsmål nærmere drøftes i arbejdsgruppen om styrkelse af incitamenter til ligning af selskaber.

I det følgende præsenteres de enkelte modeller, og der beskrives nogle hovedresultater vedrørende den fordelingsmæssige virkning.

Model 1.a. Udligning på det nuværende system med viderefordeling - generel ordning

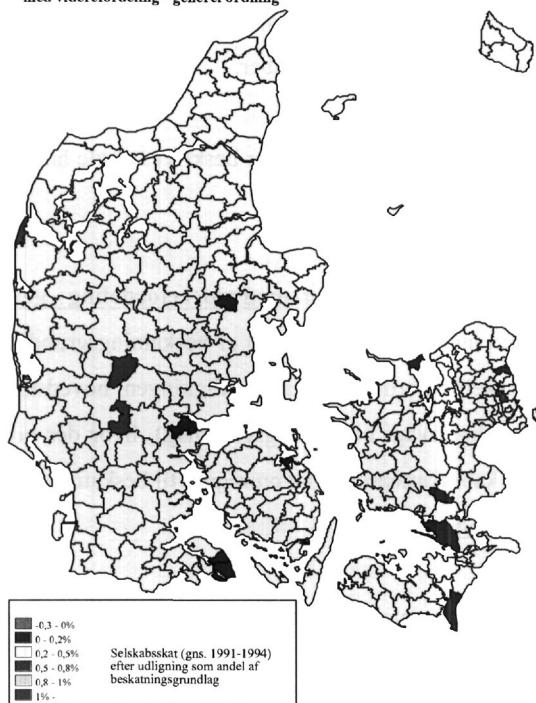
Grundlaget for selskabsskatten indregnes i opgørelsen af beskatningsgrundlaget i det eksisterende udligningssystemets forskellige ordninger (landsudligningen, hovedstadsudligningen og tilskud til kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag), hvor der udlignes med henholdsvis 45, 85 og 85 pct. Selskabsskatteprovenuet omregnes til beskatningsgrundlag ved division med kommunens udskrivningsprocent.

Det nuværende system med viderefordeling af selskabsskat, hvor selskaber driver virksomhed i flere kommuner, opretholdes.

Til illustration af modellen er der i figur 3 vist fordelingen af selskabsskatten efter udligning. Før udligning modtager, jf. figur 1 i kapitel 4, hovedparten af kommunerne (256 kommuner) selskabsskat på mindre end 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 139 kommuner mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. 15 kommuner modtager et provenu på mellem 0,5 og 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget og de resterende 4 kommuner modtager et provenu på mere end 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget.

FIGUR 3

Model 1.A: Udligning på det nuværende system
med viderefordeling - generel ordning



Efter udligning modtager 271 kommuner en selskabsskat op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 10 kommuner mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. 3 kommuner modtager et provenu mellem 0,5 og 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget og 1 kommune modtager mere end 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget.

I bilag 5.1. er vist de byrdefordelmæssige forskydninger af modellen. 216 kommuner har gevinster på inddragelsen af selskabsskatten i udligningen, heraf 60 kommuner på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. De største gevinster har Jægerspris Kommune (0,32 pct. af beskatningsgrundlaget) og Græsted-Gilleleje, Bramsnæs, Hvalsø og Skovbo kommuner (0,31

pet. af beskatningsgrundlaget. 59 kommuner har tab på modellen, hvoraf hovedparten (45 kommuner) dog på mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. De største tab har Billund Kommune (2,21 pct. af beskatningsgrundlaget), Thyborøn-Harboøre (0,92 pct. af beskatningsgrundlaget) og Gladsaxe Kommune (0,56 pct. af beskatningsgrundlaget). De tre kommuner vil dog fortsat modtage selskabsskat over gennemsnittet (henholdsvis 2,35 pct., 0,58 pct. og 0,52 pct. af beskatningsgrundlaget).

Model 1.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling - separat ordning

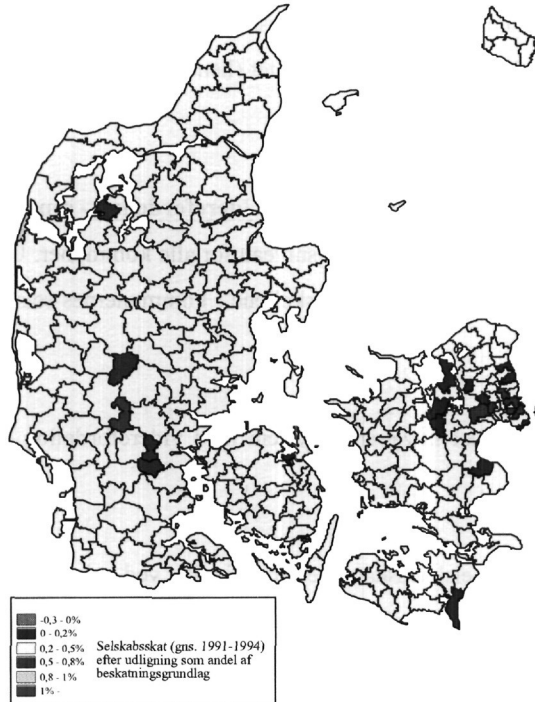
I denne model udlignes med samme udligningsniveau for alle kommuner. Udligningsniveauet er i beregningsteknisk fastsat til 50 pct. af forskellene i kommunernes selskabsskatteprovenu pr. indbygger.

Som i model 1.a bibeholdes det nuværende system med viderefordeling af selskabsskat til filialkommuner.

I figur 4 er vist fordelingen af selskabsskatten efter udligning ved at inddrage selskabsskatten i en separat ordning med et udligningsniveau på 50 pct. 265 kommuner modtager efter udligning selskabsskat op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 9 kommuner mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. 8 kommuner modtager et provenu mellem 0,5 pct. og 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget og 2 kommuner mere end 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget.

FIGUR 4

Model 1.B: Udligning på det nuværende system med
viderefordeling - separat ordning

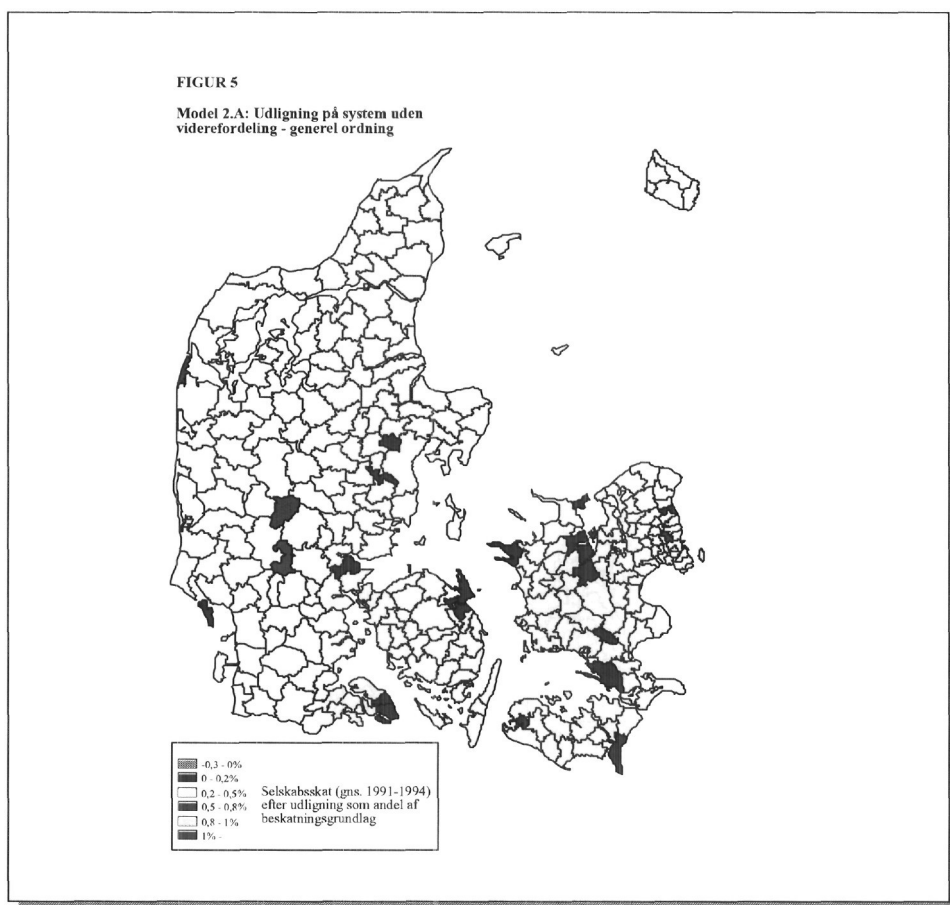


De fordelingsmæssige forskydninger af modellen er vist i [bilag 5.2](#). 225 kommuner har gevinster på modellen, heraf 4 kommuner på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. De største gevinster har Munkebo, Nørre-Djurs og Allinge-Gudhjem kommuner (0,21 pct. af beskatningsgrundlaget). De største tab har Billund Kommune (2,12 pct. af beskatningsgrundlaget), Thyborøn- Harboøre (0,55 pct. af beskatningsgrundlaget) og Brande Kommune (0,39 pct. af beskatningsgrundlaget).

Model 2.a. Udligning på system uden viderefordeling - generel ordning

Modellen indebærer, at viderefordelingsreglen afskaffes og erstattes af en "egentlig" udligningsordning. Udligningen udformes som angivet under model 1 .a.

I [figur 5](#) er vist fordelingen af selskabsskatten efter udligning. 271 kommuner modtager selskabsskat op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 14 kommuner mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.



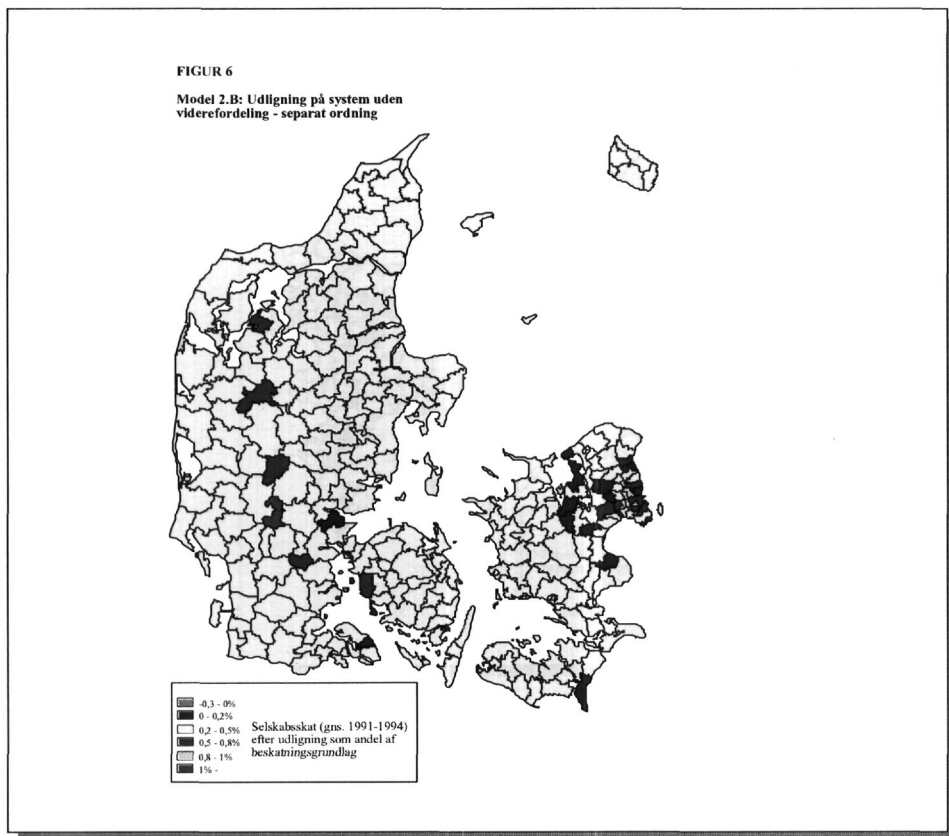
Virkningen af modellen er vist i [bilag 5.3](#). 212 kommuner har gevinster, heraf 69 kommuner på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. De største gevinster har Jægerspris, Vallø og

Græsted-Gilleleje kommuner (0,33-0,34 pct. af beskatningsgrundlaget), og de største tab har Billund Kommune (2,22 pct. af beskatningsgrundlaget), Thyborøn-Harboøre (0,94 pct. af beskatningsgrundlaget) og Gladsaxe Kommune (0,46 pct. af beskatningsgrundlaget).

Model 2.b. Udligning på system uden viderefordeling - separat ordning

Modellen indebærer, at der foretages en separat udligning af forskellene i kommunernes selskabsskatteprovenu pr. indbygger, hvor den nuværende viderefordelingsregel ophæves. Udligningsniveauet er beregningsteknisk fastsat til 50 pct.

Fordelingen efter udligning er vist i [figur 6](#). 263 kommuner modtager selskabsskat på op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 13 kommuner mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.



Af bilag 5.4. fremgår, at 227 kommuner har gevinster på denne model med de største gevinster til Munkebo, Allinge-Gudhjem og Thyholm kommuner (0,27-0,20 pct. af beskatningsgrundlaget) og de største tab til Billund, Thyborøn-Harboøre og Brande kommuner (2,12-0,39 pct. af beskatningsgrundlaget).

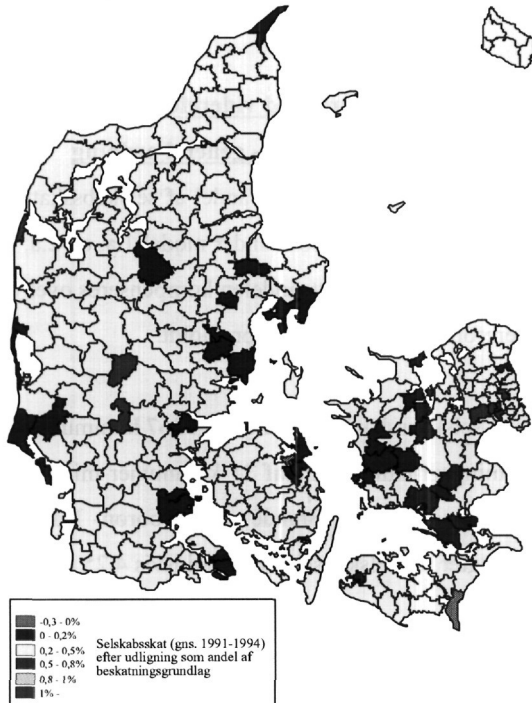
Model 3.a. Udligning på nuværende system med viderefordeling kombineret med forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten - generel ordning

Modellen indebærer, at den nuværende kommunale andel af selskabsskatteprovenuet på 3/25 fordobles til 6/25. Udligningen kan udformes som under model 1.a. og 2.a. Det er beregnings-teknisk forudsat, at forhøjelsen af selskabsskatteandelen kompenseres over bloktilskuddet. Det nuværende system med viderefordeling er forudsat opretholdt.

I figur 7 er vist fordelingen af selskabsskat efter udligning. 267 kommuner modtager selskabsskat op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 31 kommuner mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. Kommunerne Billund, Brande og Thyborøn- Harbøre vil fortsat efter udligning modtage store indtægter fra selskabsskat (henholdsvis 4,25 pct., 1,21 og 1,11 pct. af beskatningsgrundlaget).

FIGUR 7

Model 3.A: Udligning på system med viderefordeling kombineret med fordobling af den kommunale andel af selskabsskat - generel ordning



Virkningen af modellen er vist i [bilag 5.5](#). Det fremgår, at 176 kommuner har gevinster på denne model. For kommunerne med tab er de største tab begrænset til 0,4-0,3 pet. af beskatningsgrundlaget.

Model 3.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling kombineret med forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten - separat ordning

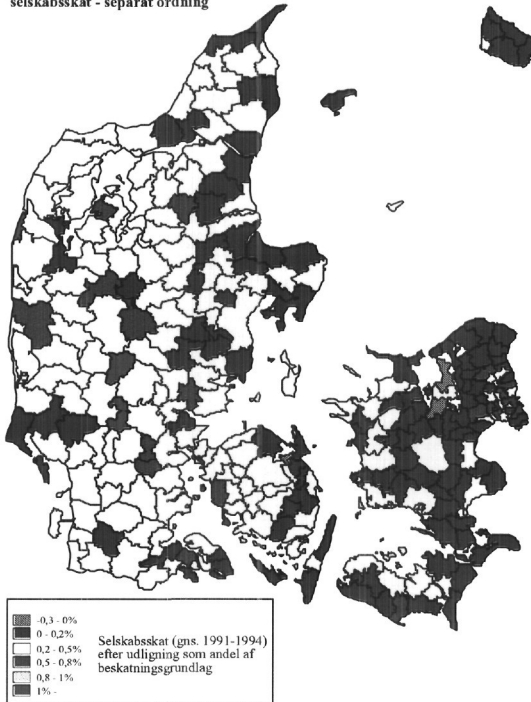
I denne model fordobles den nuværende kommunale andel af selskabsskatteprovenuet på 3/25 ligeledes til 6/25 med viderefordeling til filialkommuner, men udligningsordningen udformes

som under model 1.b. og 2.b. Forhøjelsen af selskabsskatteandelen er beregningsteknisk forudsat kompenseret over bloktilskuddet.

I [figur 8](#) er vist fordelingen efter udligning. Efter udligning modtager 253 kommuner selskabsskat op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf dog 111 kommuner mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. Beregningen viser, jf. [bilag 5.6](#), at modellen kun giver anledning til begrænsede byrdefordelingsmæssige forskydninger.

FIGUR 8

Model 3.B: Udligning på nuværende system med viderefordeling kombineret med fordobling af den kommunale andel af selskabsskat - separat ordning



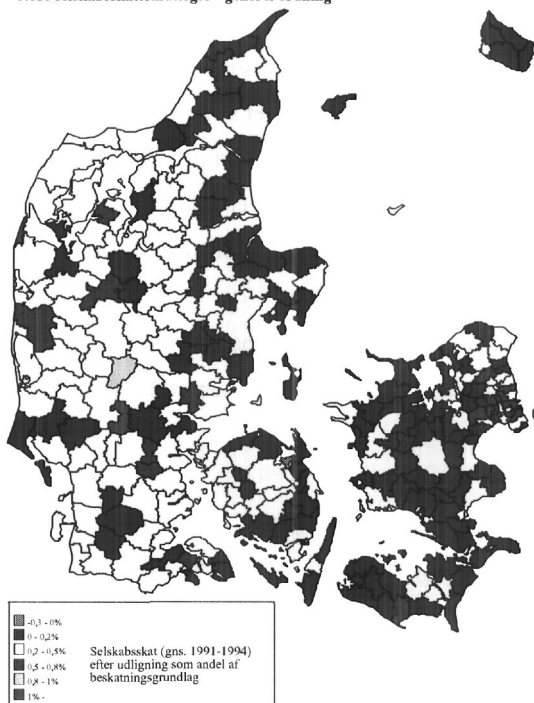
Model 4.a. Udligning på nuværende system med viderefordeling for kommuner med særligt store indtægter fra selskabsskat - generel ordning

Denne model indebærer, at et forlods fastsat beløb svarende til en vis andel af selskabsskatten for kommuner med særligt store indtægter indgår i udligningen. Udligningen baseres på kommunernes gennemsnitlige selskabsskat for de seneste 4 år. Andelen, som indgår i udligningen, er i modellen fastsat til gennemsnittet af kommunens selskabsskat i pct. af kommunens beskatningsgrundlag minus et "bundfradrag" på 0,6 pct. fastsat som den landsgennemsnitlige procent på 0,34 pct. plus et tillæg, der beregningsteknisk er fastsat til 0,26 pct. Grundlaget for det fastsatte provenu indgår i det generelle udligningssystem. For kommuner under 0,6 pct. sker der ikke en udligning af de indbyrdes forskelle i selskabsskat pr. indbygger.

Fordelingen af selskabsskat efter udligning er vist i [figur 9](#). Efter udligning vil 253 kommuner modtage selskabsskat op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 118 kommuner med mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

FIGUR 9

Model 4A: Udligning for kommuner med særligt store selskabsskatteindtæger - generel ordning



I bilag 5.7, er vist virkningen af modellen. 12 kommuner vil indgå som bidragsyder i udligningen. Forskydningerne vil derfor være begrænsede for hovedparten af kommunerne. Af de 12 kommuner, der yder bidrag til ordningen, har Billund, Thyborøn-Harboøre og Gladsaxe kommuner de største tab med henholdsvis 2,06 pct., 0,76 pct. og 0,38 pct. af beskatningsgrundlaget.

Model 4.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling for kommuner med særligt store indtægter fra selskabsskat - separat ordning

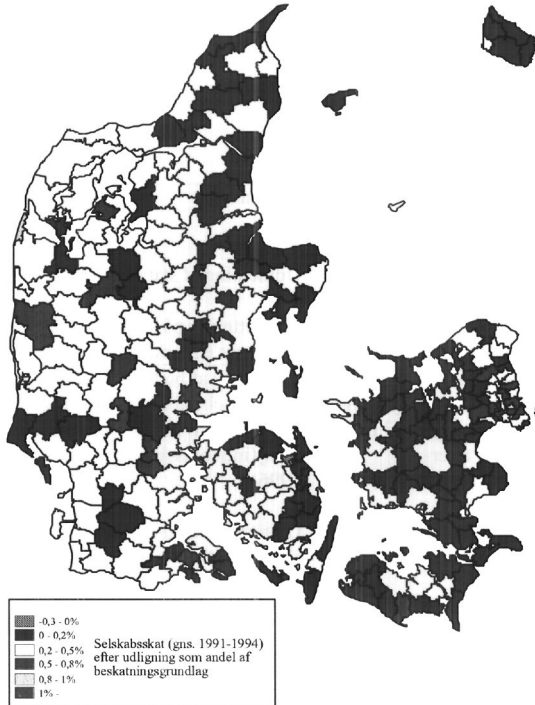
Som i model 4.a. indebærer modellen, at et forlods fastsat beløb svarende til en vis andel af selskabsskatten for kommuner med særligt store indtægter indgår i udligningen. Udligningen baseres ligeledes på kommunernes gennemsnitlige selskabsskat for de seneste 4 år, hvor den andel der indgår i udligningen, er fastsat til gennemsnittet af kommunens selskabsskat i pct. af beskatningsgrundlaget minus et bundfradrag på 0,6 pct. fastsat som den landsgennemsnitlige procent på 0,34 pct. plus et tillæg, der beregningsteknisk er fastsat til 0,26 pct. For kommuner under 0,6 pct. sker der ikke udligning af de indbyrdes forskelle i selskabsskatten pr. indbygger.

Til forskel fra model 4.a. udlignes selskabsskatten i en separat ordning. Udligningsniveauet er beregningsteknisk fastsat til 75 pct. af forskellene i kommunernes selskabsskatteprovenu pr. indbygger.

Fordelingen af selskabsskat er vist i figur 10. Efter udligning vil 255 kommuner modtage selskabsskat op til 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, heraf 115 kommuner med mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

FIGUR 10

Model 4B: Udligning for kommuner med særligt store selskabsskatteindtægter - separat ordning



I bilag 5.8. er vist virkningen af modellen. Forskydningerne vil ligesom i model 4.a. være begrænsede for hovedparten af kommunerne. Af de 12 kommuner, der yder bidrag til ordningen, har Billund, Thyborøn-Harboøre og Brande kommuner de største tab med henholdsvis 2,97 pct., 0,68 pct. og 0,41 pct. af beskatningsgrundlaget.

5.1.3. Den praktiske implementering af en udligning

Udmøntningen af udligningsmodellerne er i det følgende illustreret for tilskudsåret 1997. Der er i skitserne lagt vægt på at opnå samtidighed mellem afregningen af selskabsskat og afregningen af udligningen.

Skitse 1**Model 1-3, udligning i generelle ordninger**

Det forudsættes, at der ikke gives garanti på selskabsskatten, men alene udmeldes et statsligt skøn.

SKITSE 1 - UDLIGNING AF SELSKABSSKAT**Model 1 - 3, Udligning i generelle ordninger**

	Indkomstskat	Udligning	Selskabsskat	Udligning
1996				
juni	Udmelding af statsgaranti		Udmelding af statsligt skøn	
Oktober	Valg mellem garantiordning og selvbudgettering		Budgettering på statsligt skøn eller kommunernes eget skøn	
1997	Afregning af bud- getteret indkomst 1997 i 1/12 rater (indkomstår 1997)	Afregning af foreløbig udligning 1997 i 1/12 rater	Afregning af bud- getteret selskabsskat 1997 i 1/12 rater (indkomstår 1996)	Afregning af foreløbig udligning 1997 i 1/12 rater
December			Opgørelse af selskabsskat til hjemstedskommune	
1998				
Maj			Opgørelse af selskabsskat til viderefordeling	
1999				
Maj	Opgørelse af slutskat 1)			
Juni		Udmelding af efterregulering 1)		Udmelding af efterregulering
Oktober	Afregning af forskelsbeløb 1)	Afregning af efterregulering 1)	Afregning af forskelsbeløb	Afregning af efterregulering

1) Kun hvis der er valgt selvbudgettering

I juni 1996 udmeldes statsgarantien af personlig indkomstskat vedr. selvangivne indkomster samt et statsligt skøn (ikke garanti) for den enkelte kommunes selskabsskat for 1997 (vedr. indkomståret 1996).

Ved udmelding af den foreløbige/garanterede opgørelse af tilskud og udligning indgår ved beregning af beskatningsgrundlaget det skønnede provenu af selskabsskat for 1997.

For kommuner, der vælger statsgarantien for udskrivningsgrundlaget vedr. indkomstskat, baseres udligningen på det af staten skønnede provenu af selskabsskat for den enkelte kommune. For kommuner, der selvbudgetterer, baseres udligningen på den budgetterede selskabsskat for den enkelte kommune. I begge tilfælde foretages udligningsberegningen i forhold til det af staten skønnede samlede beskatningsgrundlag for hele landet.

Kommuner, der vælger statsgarantien for udskrivningsgrundlaget vedr. indkomstskat, kan dog også vælge at selvbudgettere selskabsskatten.

Ved beregningen af udligningen, hvad enten denne beregnes af staten eller af kommunen selv, indgår kommunens budgetterede provenu af selskabsskat ved opgørelsen af kommunens beskatningsgrundlag. Beregningen foretages i forhold til det af staten skønnede samlede beskatningsgrundlag i hele landet.

For alle kommuner foretages efterregulering af udligningen på grundlag af den endelige opgørelse af selskabsskatten. I praksis må beregningen også for statsgarantikommuner ske i forhold til det faktiske skattegrundlag for både indkomstskat og selskabsskat. Efterreguleringen vedr. indkomstskat afregnes dog af staten, mens efterreguleringen vedr. selskabsskat afregnes over for kommunen.

Tidsmæssigt tilpasses efterreguleringen af selskabsskat til det nuværende system med efterregulering af indkomstskat og udligning. Efterreguleringen af udligningen udmeldes midt i budgetåret 1999 og afregnes sammen med efterreguleringen af selskabsskat og forskelsbeløb af personlig indkomstskat i 4. kvartal 1999.

I skitsen forudsættes, at der ikke gives garanti for selskabsskatten. Dette indebærer, at udligningsbeløbet for de kommuner, der vælger statsgarantien for udskrivningsgrundlaget

vedrørende den selvangivne indkomst, ikke endeligt kan fastsættes i juni før budgetåret, hvis kommunen vælger selv at budgettere selskabsskatten. Budgetteringsproceduren kompliceres således i et vist omfang for disse kommuner.

Skitsen indebærer endvidere, at kommunerne ikke har fuld viden om det samlede efterreguleringsbeløb fra skat og udligning før budgetvedtagelsen (for år 1999) ligesom i det gældende system for kommuner, der selvbudgetterer. Der foretages endvidere efterregulering af udligningen for den del, der vedrører selskabsskatten, for de kommuner, der har valgt statsgarantien.

Skitse 2

Model 1 - 3, udligning i separat ordning

I juni 1996 udmeldes et statsligt skøn for den samlede kommunale andel af selskabsskatten for 1997 (vedr. indkomståret 1996). Kommunerne budgetterer deres selskabsskat og beregner selv den udligningsmæssige konsekvens i forhold til den af staten skønnede samlede kommunale selskabsskat.

Efterreguleringen af selskabsskat og udligningen af selskabsskat opgøres og udmeldes i juni 1998. Efterreguleringen afregnes i 1999. Skitsen giver således fuld budgetsikkerhed.

SKITSE 2 - UDLIGNING AF SELSKABSSKAT

Model 1 - 3, Udligning i separat ordning

	Selskabsskat	Udligning
1996		
Juni	Udmelding af statsligt skøn	
Oktober	Budgettering af selskabsskat	Budgettering af udligning
1997	Afregning af budgetteret selskabsskat 1997 i 1/12 rater (indkomståret 1996)	Afregning af foreløbig udligning 1997 i 1/12 rater
December	Opgørelse af selskabsskat til hjemstedskommune	
1998		
Maj	Opgørelse af selskabsskat til viderefordeling	
Juni		Udmelding af efterregulering
1999	Afregning af forskelsbeløb i 1/12 rater	Afregning af efterregulering i 1/12 rater

Skitse 3

Model 4, udligning i generelle ordninger

1 juni 1996 udmeldes statsgarantien af indkomstskat vedr. sel. vangivne indkomster samt den andel af selskabsskatten, der indgår i udligningen for kommuner med særligt høje indtægter fra selskabsskat.

SKITSE 3 - UDLIGNING AF SELSKABSSKAT

Model 4, Udligning i generelle ordninger

	Indkomstskat	Udligning	Selskabsskat	Udligning
1996				
Juni	Udmelding af statsgaranti			Udmelding af endelig udligning
Oktober	Valg mellem garantiordninger og selvbudgettering		Budgettering af selskabsskat	
1997	Afregning af bud- getteret indkomst 1997 i 1/12 rater (indkomstår 1997)	Afregning af foreløbig udlig- ning 1997 i 1/12 rater	Afregning af bud- getteret selskabs- skat 1997 i 1/12 rater (indkomstår 1996)	Afregning af en- delig udligning 1997 i 1/12 rater
December			Opgørelse af sel- skabsskat til hjemstedskom- mune	
1998				
Maj			Opgørelse af selskabsskat til viderefordeling	
1999				
Maj	Opgørelse af slut- skat 1)			
juni		Udmelding af efterregulering 1)		Evt. korrektion indgår ved efterregulering
Oktober- december	Afregning af for- skelsbeløb 1)	Afregning af efterregulering 1)	Afregning af forskelsbeløb	Afregning af evt. efterregulering

1) Kun hvis der er valgt selvbudgettering

Ved udmelding af den foreløbige/garanterede opgørelse af tilskud og udligning indgår ved be-
regning af beskatningsgrundlaget den fastsatte andel af selskabsskatten.

Udligningen vedr. selskabsskat baseres på kommunernes gennemsnitlige selskabsskat for de 4 seneste regnskabsår (regnskabsår 1992-95 vedr. indkomstår 1991-94). En andel af selskabsskatten for kommuner med særligt store indtægter indgår i udligningen. Andelen fastsættes som gennemsnittet af kommunens selskabsskat i pct. af kommunens beskatningsgrundlag minus et "bundfradrag" svarende til den landsgennemsnitlige procent plus et tillæg.

Kommunernes budgetterede selskabsskat afregnes i 1997 og efterreguleres i 1999. Der foretages ikke efterregulering af udligningen.

Hvis den budgetterede selskabsskat eller den endeligt opgjorte selskabsskat for 1997 fratrullet udligningsbeløbet er negativt for den enkelte kommune, korrigeres dog ved efterreguleringen af udligningen i 1999.

Hvis sådanne negative beløb ikke forekommer, indebærer skitsen, at der foretages én endelig udmelding af udligningen for den del, der vedrører selskabsskatten. Udligningsbeløbet for de kommuner, der har valgt statsgarantien, kan således som i dag fastsættes endeligt i juni måned før budgetåret

Skitse 4

Model 4, udligning i separat ordning

I juni 1996 udmeldes den endelige udligning af selskabsskat for 1997.

Kommunernes budgetterede selskabsskat afregnes i 1997 og efterreguleres i 1999. Der foretages ikke efterregulering af udligningen.

Hvis den budgetterede selskabsskat 1997 fratrullet udligningsbeløbet er negativt, indbetaler kommunen ikke til udligningen. Udligningsmankoen indregnes i udligningen for 1999.

Ligeledes hvis den endeligt opgjorte selskabsskat for 1997 fratrullet udligningsbeløbet er negativt, tilbagebetales udligningsbeløbet til kommunen. Udligningsmankoen indregnes i udlig-

ningen for 1999, i det omfang det ikke allerede er sket i forbindelse med den budgetterede selskabsskat.

Skitsen indebærer, at der foretages én endelig udmelding af udligningen, hvor udligningsbeløbet vil være kendt før budgetvedtagelsen for det pågældende år.

SKITSE 4 - UDLIGNING AF SELSKABSSKAT

Model 4, Udligning i separat ordning

	Selskabsskat	Udligning
1996		
Juni		Udmelding af endelig udligning
Oktober	Budgettering af selskabsskat	
1997	Afregning af budgetteret selskabsskat 1997 i 1/12 rater (indkomstår 1996)	Afregning af endelig udligning 1997 i 1/12 rater
Juni		
December	Opgørelse af selskabsskat til hjemstedskommune	
1998	Opgørelse af selskabsskat til viderefordeling	
Maj		
1999	Afregning af forskelsbeløb i 1/12 rater	Afregning af evt. udligningsmanko

5.1.4. Vurdering af de enkelte modeller

I det følgende foretages en vurdering af de enkelte modeller, primært ud fra de vurderingskriterier, som er nævnt i afsnit 5.1.

For alle modellerne gælder, at vurderingen kan påvirkes af de resultater, som Arbejdsgruppen om styrkelse af incitamenter til ligning af selskaber måtte nå frem til, herunder om muligheden for at sondre mellem selvangivet og lignet indkomst.

Model La. Udligning på det nuværende system med viderefordeling - generel ordning

I denne model inddrages grundlaget for selskabsskatten i det generelle udligningssystem, og udlignes med de her gældende udligningsniveauer.

Modellens effektivitet med hensyn til udligning er i sagens natur stor, jf. også illustrationen i figur 2 tidligere. Der opnås en fordeling af kommunal selskabsskat, som er betydelig mere jævn end den nuværende.

Det samlede bruttobeløb, som omfordeles i denne model er 336 mio.kr., hvilket er forholdsvis meget i sammenligning med de øvrige modeller. Tilsvarende er tabene for enkeltkommuner, med 15 kommuner med tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget, gennemgående større end i de andre modeller.

Uden særskilte initiativer på det ligningsmæssige område, vil denne model medføre en betydelig reduktion af det provenu, en kommune kan indhøste ved en ligningsindsats. Især i hovedstadsområdet og for de kommuner, der har et forholdsvis lavt udskrivningsgrundlag (de såkaldte "§ 18-kommuner") vil ligningsincitamentet blive alvorligt svækket. Denne betænkelighed vil dog ikke gøre sig gældende, hvis udligningen som i det øvrige udligningssystem kan baseres på den selvangivne indkomst.

Modellen skal som nævnt indgå i det eksisterende udligningssystem. Komplexiteten af det samlede udligningssystem vil således ikke blive forøget nævneværdigt, idet der blot tilføjes det samlede beskatningsgrundlag under udligning, som hidtil har bestået af udskrivningsgrundlag for personlig indkomstskat og grundværdierne, et nyt element i form af selskabsskat omregnet til skattegrundlag. Skattegrundlaget behandles herefter på samme måde i selve udligningsberegningen, uanset hvor det hidrører fra.

Selv om denne model på en enkel måde kan indpasses i udligningsberegningen, er den praktiske implementering i afregningssystemet dog relativt kompliceret. Da der ikke vil blive givet statsgaranti på den kommunale selskabsskat, vil de kommuner, der vælger statsgaranti for den

øvrige del af skattegrundlaget skulle vælge mellem at anvende et statsgaranteret skøn for selskabsskatten eller eventuelt selvbudgetteret. Under alle omstændigheder skal kommuner, der vælger statsgaranti, efterreguleres for så vidt angår selskabsskatten.

I relation til ønsket om en jævn udvikling i de kommunale indkomster, kan implementeringen af denne model for udligning i startsituationen forventes at medføre en vis, øget stabilitet, alene fordi kommunerne via udligningen får baseret deres selskabsskatteindkomster på alle landets selskaber frem for de eventuelt ganske få selskaber, som er lokaliseret i kommunen. Til gengæld opstår der mulige udsving i indkomsterne på grund af svingninger i den samlede selskabsskat og de nævnte efterreguleringer. I den forbindelse bemærkes, at der ikke vil være budgetsikkerhed på efterreguleringen, idet såvel udmeldingen som selve afregningen som følge af sammenhængen med det øvrige system først vil finde sted i året 2 år efter budgetåret.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model 1.a., uanset en stor effektivitet i udligningsmæssig henseende, ikke kan anbefales på grund af den komplicerede indarbejdelse af modellen i det eksisterende opgørelses- og afregningssystem med statsgaranti og selvbudgettering.

Model 1.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling - separat ordning

I denne model etableres der en særskilt udligningsordning vedrørende kommunernes andel af selskabsindkomsten med et udligningsniveau, der beregningsteknisk er fastsat til 50 pct.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 2".

Modellens effektivitet med hensyn til udligning er stor, jf. også illustrationen i figur 3 tidligere. Der opnås som i model 1.a. en fordeling som er betydelig mere jævn end den nuværende, om end udligningen ikke er helt så vidtgående som i denne model i bl.a. hovedstadsområdet.

Det samlede bruttobeløb som omfordes i denne model er 242 mio.kr. 5 kommuner får tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Uden særskilte initiativer på det ligningsmæssige område, vil denne model medføre en betydelig reduktion af det provenu, en kommune kan indhøste ved en ligningsindsats, og dermed en mærkbar svækkelse af ligningsincitamentet. Denne betænkelighed vil dog ikke gøre sig gældende, hvis udligningen som i det øvrige udligningssystem kan baseres på den selvangivne indkomst.

Modellen vil øge kompleksiteten af det nuværende udligningssystem i og med, at der tilføjes en separat ordning uden for det nuværende system. Kommunerne vil således ud over de allerede i dag eksisterende særskilte udligningsordninger vedr. jobtræning, moms, boligstøtte og udlændinge, også skulle håndtere en ordning vedr. selskabsindkomst. Ordningen vil dog i sig selv være meget enkel.

Selve implementeringen af et afregningssystem vil, i modsætning til for model La., kunne foregå forholdsvis enkelt.

Systemet vil bygge på selvbudgettering af udligningen i forhold til statsligt udmeldte skøn og efterreguleringer 2 år efter budgetåret.

I relation til ønsket om en jævn udvikling i de kommunale indkomster, kan implementeringen af denne model for udligning i startsituationen forventes at medføre en vis, øget stabilitet, alene fordi kommunerne via udligningen får baseret deres selskabsskatteindkomster på alle landets selskaber frem for de eventuelt ganske få selskaber, som er lokaliseret i kommunen. Til gengæld opstår der mulige udsving i indkomsterne på grund af svingninger i den samlede selskabsskat og de nævnte efterreguleringer. I modsætning til model l.a. vil der for denne model dog kunne fås fuld budgetsikkerhed for størrelsen af efterreguleringen, som vil kunne udmeldes allerede i året efter budgetåret.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model l.b., med stor effektivitet i udligningsmæssig henseende og med mulighed for en forholdsvis enkel implementering, **kan overvejes**, idet den dog forudsætter, at udligningen kan baseres på selvangivne indkomster, eller ligningsincitamentet på anden måde kan styrkes.

Model 2.a. Udligning på system uden viderefordeling - generel ordning

Modellen indebærer, at viderefordelingsreglen afskaffes og erstattes af en "egentlig" udligningsordning. Udligningen inkorporeres i det generelle udligningssystem.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 1".

Afskaffelsen af viderefordelingsreglen vil i sig selv tendere at gøre fordelingen af den kommunale selskabsskat mere ujævn, idet et relativt stort antal kommuner (163), som i forvejen har en forholdsvis lav selskabsskat målt i procent af beskatningsgrundlaget får en endnu mindre andel. Billedet er dog ikke entydigt, idet der af de 56 kommuner, der har en kommunal selskabsskat over gennemsnittet, er flere som har fået forøget deres andel som følge af den gældende viderefordelingsregel (33 kommuner) end der er kommuner som taber på denne regel (23 kommuner). Viderefordelingsreglen er med andre ord ikke noget særligt præcist udligningsinstrument, og afskaffelsen af reglen vil tilsvarende ikke ændre fordelingen af selskabsskatterne særlig markant. Med dette in mente er det ikke overraskende, at den samlede effektivitet med hensyn til udligning også er stor i denne model, om end der ikke opnås en helt så jævn fordeling som i model l.a. og model l.b., jf. i øvrigt figur 4 tidligere.

Det samlede bruttobeløb, som omfordeles i denne model, er 358 mio.kr., dvs. på linie med model l.a. 15 kommuner har tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Der vil i et vist omfang blive tale om en administrativ lettelse for kommunerne. Den ekstra administrative belastning som følge af en udligningsordning vurderes således at blive klart mindre end det nuværende administrative arbejde med viderefordelingsreglen. Arbejdsgruppen

har dog i øvrigt ikke noget nærmere kendskab til det administrative arbejde i kommunerne i anledning af viderefordelingsreglen.

En afskaffelse af viderefordelingsreglen vil, isoleret set, forbedre ligningsincitamentet, idet reglen medfører, at der i gennemsnit skal afleveres 1/7 af et ligningsprovenu til andre kommuner. Til sammenligning medfører selve udligningen, at der skal afleveres mellem 45 og 85 pct. til andre kommuner. Samlet set vil modellen indebære en svækkelse af ligningsincitamentet. Denne betænkelighed vil dog ikke gøre sig gældende, hvis udligningen som i det øvrige udligningssystem kan baseres på den selvangivne indkomst.

Modellen skal som nævnt indgå i det eksisterende udligningssystem. Komplexiteten af det samlede udligningssystem vil således ikke blive forøget nævneværdigt, idet der blot tilføjes det samlede beskatningsgrundlag under udligning, som hidtil har bestået af udskrivningsgrundlag for personlig indkomstskat og grundværdierne, et nyt element i form af selskabsskat omregnet til skattegrundlag. Skattegrundlaget behandles herefter på samme måde i selve udligningsberegningen, uanset hvor det hidrører fra.

Selv om denne model på en enkel måde kan indpasses i udligningsberegningen, er den praktiske implementering i afregningssystemet dog relativt kompliceret. Da der ikke vil blive givet statsgaranti på den kommunale selskabsskat, vil de kommuner, der vælger statsgaranti for den øvrige del af skattegrundlaget skulle vælge mellem at anvende et statsgaranteret skøn for selskabsskatten eller eventuelt selvbudgettere. Under alle omstændigheder skal kommuner, der vælger statsgaranti, efterreguleres for så vidt angår selskabsskatten.

I relation til ønsket om en jævn udvikling i de kommunale indkomster, kan implementeringen af denne model for udligning i startsituationen forventes at medføre en vis, øget stabilitet, alene fordi kommunerne via udligningen får baseret deres selskabsskatteindkomster på alle landets selskaber frem for de eventuelt ganske få selskaber, som er lokaliseret i kommunen. Til gengæld opstår der mulige udsving i indkomsterne på grund af svingninger i den samlede selskabsskat og de nævnte efterreguleringer. I den forbindelse bemærkes, at der ikke vil være

budgetsikkerhed på efterreguleringen, idet såvel udmeldingen som selve afregningen som følge af sammenhængen med det øvrige system først vil finde sted i året 2 år efter budgetåret.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model 2.a., uanset en forholdsvis stor effektivitet i udligningsmæssig henseende, ikke kan anbefales på grund af den komplicerede indarbejdelse i det eksisterende opgørelses- og afregningssystem med statsgaranti og selvbudgettering.

Model 2.b. Udligning på system uden viderefordeling - separat ordning

I denne model etableres der en særskilt udligningsordning med et udligningsniveau, der beregningsteknisk er fastsat til 50 pct., samtidig med, at viderefordelingsreglen ophæves.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 2".

Afskaffelsen af viderefordelingsreglen vil i sig selv tendere at gøre fordelingen af den kommunale selskabsskat mere ujævn, idet et relativt stort antal kommuner (163), som i forvejen har en forholdsvis lav selskabsskat målt i procent af beskatningsgrundlaget får en endnu mindre andel. Billedet er dog ikke entydigt, idet der af de 56 kommuner, der har en kommunal selskabsskat over gennemsnittet, er flere som har fået forøget deres andel som følge af den gældende viderefordelingsregel (33 kommuner) end der er kommuner som taber på denne regel (23 kommuner). Viderefordelingsreglen er med andre ord ikke noget særligt præcist udligningsinstrument, og afskaffelsen af reglen vil tilsvarende ikke ændre fordelingen af selskabsskatterne særlig markant. Med dette in mente er det ikke overraskende, at den samlede effektivitet med hensyn til udligning også er stor i denne model, om end med en mindre grad af udjævning i forhold til model 2.a. i hovedstadsområdet, jf. i øvrigt figur 5 tidligere.

Det samlede bruttobeløb som omfordeles i denne model er 252 mio.kr., dvs. på linie med model 1.b. 6 kommuner får tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Der vil i et vist omfang blive tale om en administrativ lettelse for kommunerne. Den ekstra administrative belastning som følge af en udligningsordning vurderes således at blive klart mindre end det nuværende administrative arbejde med viderefordelingsreglen. Arbejdsgruppen har dog i øvrigt ikke noget nærmere kendskab til det administrative arbejde i kommunerne i anledning af viderefordelingsreglen.

En afskaffelse af viderefordelingsreglen vil, isoleret set, forbedre ligningsincitamentet, idet reglen medfører, at der i gennemsnit skal afleveres 1/7 af et ligningsprovenu til andre kommuner. Til sammenligning medfører selve udligningen, at der skal afleveres 50 pct. til andre kommuner. Samlet set vil modellen indebære en svækkelse af ligningsincitamentet. Denne betænkelighed vil dog ikke gøre sig gældende, hvis udligningen som i det øvrige udlignings-system kan baseres på den selvangivne indkomst.

Hvor afskaffelsen af viderefordelingsreglen i sig selv vil være en forenkling, vil etableringen af udligningsmodellen øge kompleksiteten af det nuværende udligningssystem i og med, at der tilføjes en separat ordning uden for det nuværende system. Kommunerne vil således ud over de allerede i dag eksisterende særskilte udligningsordninger vedr. jobtræning, moms, boligstøtte og udlændinge, også skulle håndtere en ordning vedr. selskabsindkomst. Ordningen vil dog i sig selv være meget enkel.

Selve implementeringen af et afregningssystem vil kunne foregå forholdsvis enkelt. Systemet vil bygge på selvbudgettering af udligningen i forhold til statsligt udmeldte skøn og efterreguleringer 2 år efter budgetåret.

I relation til ønsket om en jævn udvikling i de kommunale indkomster, kan implementeringen af denne model for udligning i startsituationen forventes at medføre en vis, øget stabilitet, alene fordi kommunerne via udligningen får baseret deres selskabsskatteindkomster på alle landets selskaber frem for de eventuelt ganske få selskaber, som er lokaliseret i kommunen. Til gengæld opstår der mulige udsving i indkomsterne på grund af svingninger i den samlede selskabsskat og de nævnte efterreguleringer. Der vil dog være fuld budgetsikkerhed for

størrelsen af efterreguleringen, idet denne vil kunne udmeldes allerede i året efter budgetåret.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model 2.b., med stor effektivitet i udligningsmæssig henseende og med mulighed for en forholdsvis enkel implementering og samlede administrative lettelser, kan anbefales til videre drøftelse, idet den dog forudsætter, at den kan baseres på de selvangivne indkomster eller at ligningsincitamentet på anden måde styrkes. Selve afskaffelsen af viderefordelingsreglen betyder ganske vist i sig selv en vis styrkelse af ligningsincitamentet, som dog ikke modsvares af den svækkelse af ligningsincitamentet, som etableringen af udligningsordningen betyder. Afskaffelsen af viderefordelingsreglen kan dog under visse omstændigheder føre til tilfældige byrdefordelingsmæssige udsving.

Københavns Kommune finder desuden, at en forudsætning for at foretage en udligning af selskabsskatten er, at de særlige udgiftsbehov i centerkommunerne analyseres og løses samtidigt, samt at der tages hensyn til de byrdefordelingsmæssige konsekvenser.

Model 3.a. Udligning på nuværende system med viderefordeling kombineret med forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten - generel ordning

I denne model forøges kommunernes andel af selskabsskatten fra 3/25 til 6/25, hvilket beregningsteknisk forudsættes kompenseret over bloktilskuddet. Selve udligningen forudsættes inkorporeret i det generelle udligningssystem.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 1".

Udligningsmæssigt er modellen karakteriseret af en vis effektivitet, som dog modvirkes af det forhold, at selve forøgelsen af selskabsskatteandelen isoleret set tenderer at øge uligheden. Den forudsatte finansiering via bloktilskudsnedsettelse vil bevirke, at kommuner med en høj selskabsskatteandel men et lavt beskatningsgrundlag næsten ikke (netto) vil bidrage til udligningen og omvendt.

Det samlede bruttobeløb som omfordeles i denne model er 278 mio.kr. 9 kommuner får et tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Modellen medfører kun i de områder, hvor udligningsniveauet er højere end 50 pct., dvs. i hovedstadsområdet og i kommuner med et forholdsvis lavt beskatningsgrundlag ("§18-kommuner") en svækkelse af ligningsincitamentet, som dog heller ikke i disse områder er så stort som for de øvrige modellens vedkommende.

Modellen skal som nævnt indgå i det eksisterende udligningssystem. Komplexiteten af det samlede udligningssystem vil således ikke blive forøget nævneværdigt, idet der blot tilføjes det samlede beskatningsgrundlag under udligning, som hidtil har bestået af udskrivningsgrundlag for personlig indkomstskat og grundværdierne, et nyt element i form af selskabsskat omregnet til skattegrundlag. Skattegrundlaget behandles herefter på samme måde i selve udligningsberegningen, uanset hvor det hidrører fra.

Selv om denne model på en enkel måde kan indpasses i udligningsberegningen, er den praktiske implementering i afregningssystemet dog relativt kompliceret. Da der ikke vil blive givet statsgaranti på den kommunale selskabsskat, vil de kommuner, der vælger statsgaranti for den øvrige del af skattegrundlaget skulle vælge mellem at anvende et statsgaranteret skøn for selskabsskatten eller eventuelt selvbudgettere. Under alle omstændigheder skal kommuner, der vælger statsgaranti, efterreguleres for så vidt angår selskabsskatten.

I relation til ønsket om en jævn udvikling i de kommunale indkomster, indebærer denne model et tilbageskridt, idet et relativt stabilt element i den kommunale finansiering - bloktilskuddet - erstattes af et forholdsvis stærkt svingende element - en forøget andel af selskabsskatten.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model 3.a. ikke kan anbefales. I den forbindelse bemærkes dels, at modellen i nogle tilfælde ikke giver den tilsigtede udjævning af selskabsskatteandele, dels at den er i konflikt med hensynet til en stabil udvikling i de

kommunale indkomster. Modellen vil endvidere, uanset den fordoblede andel af selskabsskatten, i nogle områder fortsat give en svækkelse af ligningsincitamentet.

Model 3.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling kombineret med forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten - separat ordning

I denne model forøges kommunernes andel af selskabsskatten fra 3/25 til 6/25, hvilket beregningsteknisk forudsættes kompenseret over bloktilskuddet. Selve udligningen forudsættes etableret som en særskilt ordning med udligningsniveau, der beregningsteknisk er fastsat til 50 pct.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 2".

Udligningsmæssigt er modellen karakteriseret af en vis effektivitet, som dog modvirkes af det forhold, at selve forøgelsen af selskabsskatteandelen isoleret set tenderer at øge uligheden. Den forudsatte finansiering via bloktilskudsnedsettelse vil bevirke, at kommuner med en høj selskabsskatteandel men et lavt beskatningsgrundlag næsten ikke (netto) vil bidrage til udligningen.

Det samlede bruttobeløb som omfordeles i denne model er 339 mio.kr. Ingen kommune taber mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Modellen medfører ikke nogen svækkelse af ligningsincitamentet, idet udligningsniveauet på 50 pct. sammenholdt med den fordoblede selskabsskatteandel bevirker, at modellen er neutral over for provenuet til kommunen af en ligningsindsats.

Modellen vil øge kompleksiteten af det nuværende udligningssystem i og med, at der tilføjes en separat ordning uden for det nuværende system. Kommunerne vil således ud over de allerede i dag eksisterende særskilte udligningsordninger vedr. jobtræning, moms, boligstøtte og ud-

lændinge, også skulle håndtere en ordning vedr. selskabsindkomst. Ordningen vil dog i sig selv være meget enkel.

Selve implementeringen af et afregningssystem vil kunne foregå forholdsvis enkelt. Systemet vil bygge på selvbudgettering af udligningen i forhold til statsligt udmeldte skøn og efterreguleringer 2 år efter budgetåret.

I relation til ønsket om en jævn udvikling i de kommunale indkomster, indebærer denne model et tilbageskridt, idet et relativt stabilt element i den kommunale finansiering - bloktilskuddet - erstattes af et forholdsvis stærkt svingende element - en forøget andel af selskabsskatten.

Samlet vurderer arbejdsgruppen (bortset fra Københavns Kommune), at model 3.b. ikke kan anbefales. I den forbindelse bemærkes dels at modellen i nogle tilfælde ikke giver den tilsigtede udjævning af selskabsskatteandele, dels at den er i konflikt med hensynet til en stabil udvikling i de kommunale indkomster. Modellen er dog, i modsætning til de tidligere nævnte modeller, **neutral** i forhold til kommunernes udbytte af en ligningsindsats, hvilket især må tages i betragtning.

Københavns Kommune finder derimod, at model 3.b. **kan anbefales til videre drøftelse.** Kommunen anfører i den forbindelse, at modellen er neutral i forhold til kommunernes udbytte af en ligningsindsats, hvilket især må tages i betragtning, hvis der ikke kan gennemføres en adskillelse af selvangivet indkomst og lignet indkomst.

Model 4.a. Udligning på nuværende system med viderefordeling for kommuner med særligt store indtægter fra selskabsskat - generel ordning

I denne model inddrages til udligning alene kommunal selskabsskat ud over en vis procent - fastsat til 0,6 pct. - af beskatningsgrundlaget. Beløbet baseres på kommunens gennemsnitlige selskabsskat for de seneste 4 år. De beløb, som inddrages til udligning indgår i det generelle udligningssystem.

Det skal bemærkes, at modellen afviger fra de gængse udligningsordninger, hvor der udlignes omkring et gennemsnit.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 3".

Udligningsmæssigt er modellen karakteriseret ved en mindre effektivitet end i de øvrige modeller. Det er således kun 12 kommuner, som skal aflevere beløb til udligningen mod eksempelvis 59 kommuner i model 1 .a.

Det samlede bruttobeløb som omfordeles i denne model også mindre end i de øvrige modeller - 88 mio.kr. 4 kommuner får tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Modellen vurderes ikke at medføre nogen væsentlig svækkelse af ligningsincitamentet. Dels er det et beskedent antal kommuner, som berøres. Dels fastsættes det beløb, kommunen i givet fald skal aflevere til udligning ud fra det gennemsnitlige beløb fra tidligere år, og kommunen får således lov at beholde den fulde kommunale andel af provenuet ved en ekstra ligningsindsats i det aktuelle år.

Modellen skal som nævnt indgå i det eksisterende udligningssystem. Komplexiteten af det samlede udligningssystem vil således ikke blive forøget nævneværdigt, idet der blot tilføjes det samlede beskatningsgrundlag under udligning, som hidtil har bestået af udskrivningsgrundlag for personlig indkomstskat og grundværdierne, et nyt element i form af selskabsskat omregnet til skattegrundlag. Skattegrundlaget behandles herefter på samme måde i selve udligningsberegningen, uanset hvor det hidrører fra.

Den praktiske implementering er enkel, idet det beløb, der skal henholdsvis fratrækkes bi-dragskommunerne og henholdsvis indgå i alle kommunernes udligningsgrundlag, kan udmeldes på forhånd ved den almindelige udmelding i året før budgetåret. Desuden påregnes der

ikke at foregå nogen efterregulering medmindre det viser sig, at der ved den endelige opgørelse af selskabsskatten for budgetåret for bidragskommunerne opstår negative beløb.

I relation til ønsket om en jævn udvikling i de kommunale indkomster, indebærer det forholdsvis begrænsede samlede udligningsbeløb ikke nævneværdige ændringer i forhold til i dag.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model 4.a. kan overvejes. Modellen indebærer dog en betydelig mindre grad af udligning end de øvrige modeller, idet der alene udlignes for kommuner med særligt store selskabsskatteindtægter. Modellen er enkel at implementere, såfremt der ikke er meget store svingninger i bidragskommunernes selskabsskat. Fastsættelsen af grænsen for "særligt store selskabsskatteindtægter" må foregå skønsmæssigt. Desuden vurderes modellen ikke at medføre nogen væsentlig svækkelse af ligningsincitamentet, hvilket især må tages i betragtning hvis der ikke kan gennemføres en adskillelse af selvangivet indkomst og lignet indkomst.

Model 4.b. Udligning på nuværende system med viderefordeling for kommuner med særligt store indtægter fra selskabsskat - separat ordning

I denne model udlignes alene kommunal selskabsskat udover en vis procent - fastsat til 0,6 pct. - af beskatningsgrundlaget. Beløbet baseres på kommunens gennemsnitlige selskabsskat for de seneste 4 år. Udligningsniveauet er beregningsteknisk fastsat til 75 pct.

Det skal bemærkes, at modellen afviger fra de gængse udligningsordninger, hvor der udlignes omkring et gennemsnit.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 4".

Udligningsmæssigt er modellen karakteriseret ved en betydelig mindre udligning end i de øvrige modeller. Det er således kun 12 kommuner, som skal aflevere beløb til udligningen mod eksempelvis 59 kommuner i model 1.a.

Det samlede bruttobeløb som omfordeles i denne model også mindre end i de øvrige modeller - 108 mio.kr., men dog højere end i den foregående model 4.a. 4 kommuner får et tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Modellen vurderes ikke at medføre nogen væsentlig svækkelse af ligningsincitamentet. Dels er det et beskedent antal kommuner, som berøres. Dels fastsættes det beløb, kommunen i givet fald skal aflevere til udligning ud fra det gennemsnitlige beløb fra tidligere år, og kommunen får således lov at beholde den fulde kommunale andel af provenuet ved en ekstra ligningsindsats i det aktuelle år.

Modellen vil øge kompleksiteten af det nuværende udligningssystem i og med, at der tilføjes en separat ordning uden for det nuværende system. Kommunerne vil således ud over de allerede i dag eksisterende særskilte udligningsordninger vedr. jobtræning, moms, boligstøtte og udlændinge, også skulle håndtere en ordning vedr. selskabsindkomst. Ordningen vil dog i sig selv være meget enkel.

Den praktiske implementering er enkel, idet det beløb, der skal henholdsvis fratrækkes bidragskommunerne og henholdsvis indgå i alle kommunernes udligningsgrundlag, kan udmeldes på forhånd ved den almindelige udmelding i året før budgetåret. I den ekstraordinære situation, at udligningsbeløbet for en bidragskommune viser sig at overstige kommunens budgetterede selskabsskat, inddrages mankoen blot ved udligningen to år efter.

I relation til ønsket om en jævn udvikling i de kommunale indkomster, indebærer det forholdsvis begrænsede samlede udligningsbeløb ikke nævneværdige ændringer i forhold til i dag.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model 4.b. kan overvejes. Modellen indebærer dog, bortset fra model 4.a., en mindre grad af udligning end de øvrige modeller, men medfører derfor også et meget begrænset antal kommuner med tab, nemlig kommuner med særligt store selskabsskatteindtægter. Modellen er enkel at implementere, men kræver en skønsmæssig fastsættelse af grænsen for "særligt store selskabsskatteindtægter". Desuden vurderes modellen ikke at medføre nogen væsentlig svækkelse af

ligningsincitamentet, hvilket især må tages i betragtning hvis der ikke kan gennemføres en adskillelse af selvangivet indkomst og lignet indkomst.

5.2. Udligning afdækningafgift på erhvervsejendomme.

5.2.1. Hensyn ved udformningen af de enkelte udligningsmodeller

Som ved selskabsskatten kan der opstilles flere hensyn ved udformningen af modeller for udligning. Dækningsafgiften af erhvervsejendomme beregnes af forskelsværdien, dvs. forskellen mellem ejendomsværdi og grundværdi. Forskelsværdien fastlægges ved vurdering i de enkelte vurderingskredse, hvor de enkelte vurderingsråd er ansvarlige for ansættelserne. Der vil således - i modsætning til selskabsskatten - ikke være et ligningshensyn at varetage i forbindelse med udformningen af modeller for udligning af dækningsafgift. De hensyn, som arbejdsgruppen har fundet burde indgå ved en mulig implementering af en udligning, gennemgås i det følgende.

a. Udligning af uudnyttet beskatningsmulighed eller af provenuet

Udgangspunktet for udformningen af udligningen af dækningsafgifter af erhvervsejendomme er, jf. kapitel 3, at udligne de beskatningsmuligheder kommunerne har til rådighed. Er der flere skattekilder, må disse vejes sammen, som om der kun var én skattekilde.

Ved en sammenvejning kan grundlaget for udskrivningen af dækningsafgiften inddrages i udligningen på samme måde som den kommunale grundskyld, hvor grundlaget for udskrivningen af grundskyld indregnes med en procent svarende til grundskyldens gennemsnitlige skattekraft i forhold til den personlige indkomstskat.

For dækningsafgiften af erhvervsejendomme gælder, at ikke alle kommuner benytter sig af adgangen til at opkræve afgiften. I 1996 opkræves afgiften af alene 77 kommuner. Det kan derfor forventes vanskeligt umiddelbart at skabe forståelse for at inddrage afgiften i udligningen for de kommuner, som ikke opkræver afgiften (og heller ikke opgør grundlaget, jf. punkt c). Arbejdsgruppen har med udgangspunkt heri valgt at opstille en alternativ model, der baseres på udligning af provenuet af dækningsafgiften. Kommuner, der har valgt ikke at opkræve

afgiften, kommer således heller ikke til at bidrage til udligningen. Dækningsafgiften inddrages i denne model i udligningen ved at omregne provenuet til et grundlag ved division med kommunens udskrivningsprocent for personlig indkomst.

Modellen indebærer omvendt, at en kommune, der opkræver afgiften, skal betale en del af provenuet til andre kommuner. Har de to kommuner i øvrigt ens udskrivningsbehov og skattegrundlag, vil udligningen af provenuet resultere i forskellige skattepriser i de to kommuner uden at det er udtryk for serviceforskelle, men alene som et resultat af udligningen.

b. Effektiviteten med hensyn til en jævn fordeling

Inddrages dækningsafgiften i udligningen, vil det som nævnt indebære, at der vil blive udlignet med udligningsniveauer på henholdsvis 45 og 85 pct.

En separat ordning giver mulighed for at fastsætte udligningsniveauet uafhængigt af de generelle udligningsniveauer, men da der ikke for dækningsafgiftens vedkommende kan være tale om at varetage et ligningshensyn, har arbejdsgruppen valgt ikke at opstille separate udligningsordninger.

Herudover vil de byrdefordelingsmæssige ændringer af en udligning kunne indgå i vurdering af de opstillede modeller. Generelt gælder det, at provenumodellen giver en gevinst for kommuner, der ikke opkræver afgiften og for kommuner med et begrænset provenu, hvor væksten i beskatningsgrundlaget pr. indbygger er mindre end landsgennemsnittet. For grundlagsmodellen vil der typisk være tale om en omfordeling fra center-/bykommuner til omegns-/landkommuner. De byrdefordelingsmæssige konsekvenser er nærmere beskrevet i forbindelse med modellerne.

c. Et enkelt udligningssystem; Opgørelse og afregning

Arbejdsgruppen har som nævnt valgt at inkorporere en dækningsafgiftsudligning i de generelle ordninger, der sikrer et enkelt, samlet udligningssystem.

I den sammenhæng er det en væsentlig omstændighed, at en udligning af dækningsafgiften kan indpasses i samspillet med systemet vedrørende statsgaranti og selvbudgettering og i øvrigt ikke giver anledning til større administrative belastninger.

5.2.2. Beskrivelse af de enkelte modeller og de fordelingsmæssige konsekvenser

Arbejdsgruppen har på baggrund af ovenstående hensyn valgt at opstille to modeller for udligning af dækningssfgift af erhvervsejendomme. I begge modeller inkorporeres dækningsafgiften i de generelle udligningsordninger.

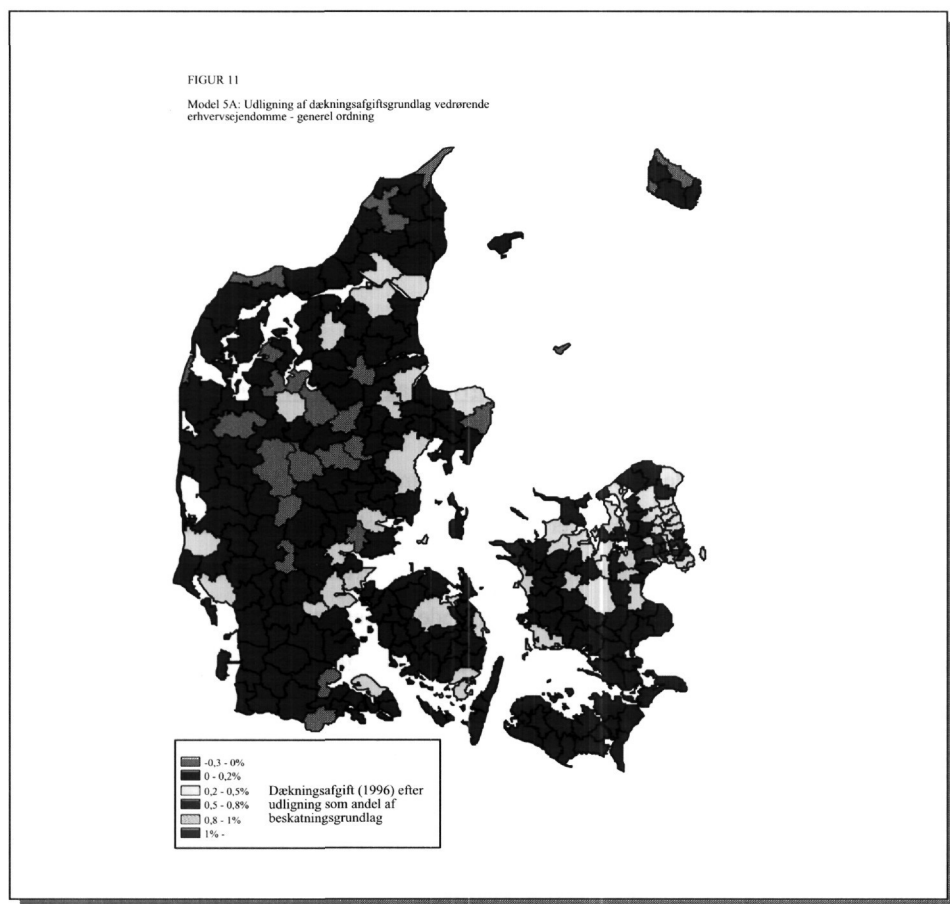
De to modeller præsenteres i det følgende, og der beskrives nogle hovedresultater vedrørende den fordelingsmæssige virkning.

Model 5.a. Udligning af dækningsafgiftsgrundlag - generel ordning ("Grundlagsmodellen").

I denne model inddrages de forskelsværdier i kommunen, som kommunen udskriver dækningsafgift på i udligningen. Teknisk er dette sket ved behandle de forskelsværdier, som kan danne grundlag for dækningsafgifter, analogt med de grundværdier, hvorpå der udskrives grundskyld, således at de indregnes med en andel i beskatningsgrundlaget, der afspejler skattekindens gennemsnitlige "skattekraft" i forhold til den gennemsnitlige "skattekraft" af personlig indkomst. Vægten af kommunernes forskelsværdier er beregnet til 3,2 pct.

I figur 11 er vist fordelingen af dækningsafgiften efter udligning. Hovedparten af kommunerne (183) vil efter udligning modtage et provenu på op til 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. 26 kommuner - overvejende kommuner, der ikke opkræver afgiften - bidrager til den samlede omfordeling. Der er her tale om kommuner med relativt høje forskelsværdier af erhvervsejendomme. De resterende 66 modtager et provenu på op til 0,8 pct. af beskatningsgrundlaget.

Det bemærkes, at beregningen er baseret på et delvist skønnet grundlag, idet der foretaget et skøn over de dækningsafgiftspligtige forskelsværdier for de kommuner, der i dag ikke opkræver afgiften.



I bilag 5.9. er vist de byrdefordelmæssige konsekvenser af modellen. 223 kommuner har en gevinst på modellen med de største gevinster til Bramsnæs, Nørhald og Fjends kommuner (0,22-0,23 pct. af beskatningsgrundlaget). De største tab har Glostrup, Høje-Tåstrup og Ballerup kommuner med tab op til 0,34 pct. af beskatningsgrundlaget.

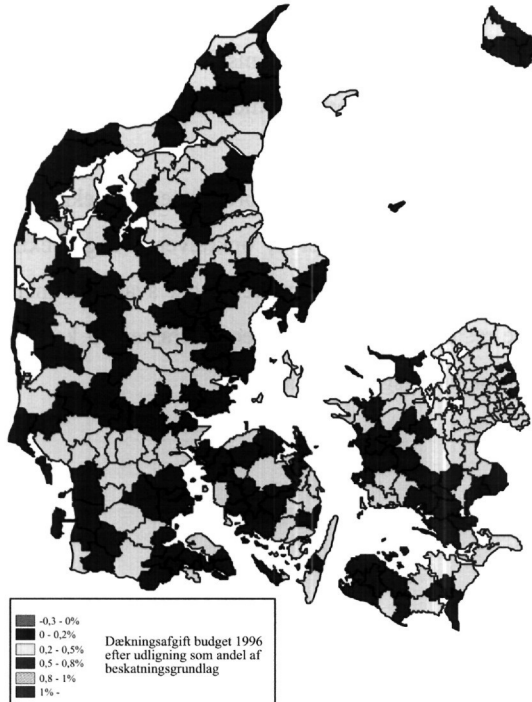
Model 5.b. Udligning af dækningsafgiftsprovenu - generel ordning ("Provenu-modellen").

I modellen omregnes afgiftsprovenuet til et grundlag ved at dividere med kommunens udskrivningsprocent. Dette grundlag for dækningsafgiften indregnes i opgørelsen af beskatningsgrundlaget i det generelle udligningssystem's forskellige ordninger (landsudligningen, hovedstadsudligningen og tilskud til kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag).

Til illustration af modellen er der i figur 12 angivet fordelingen af dækningsafgiften efter udligningen. 77 kommuner, jf. figur 2 i kapitel 4, opkræver i dag dækningsafgift af erhvervsejendomme. Heraf 12 kommuner med et provenu, der svarer til mere end 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget. Af de resterende 65 kommuner, opkræver 33 kommuner et provenu, der er mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

FIGUR 12

Model 5B: Udligning af provenu af dækningsafgift vedrørende erhvervsjendomme - generel ordning



Efter udligning modtager alle kommuner en andel af dækningsafgiftprovenuet inden for et interval på op til 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget med hovedparten af kommunerne (194) i intervallet mellem 0,2 og 0,4 pct. af beskatningsgrundlaget omkring gennemsnittet på 0,25 pct.

I [bilag 5.10](#). er vist de byrdefordelmæssige forskydninger af modellen. Af de 77 kommuner, der i dag opkræver afgiften, har 38 kommuner et tab på udligningen. De største tab har Glostrup Kommune (0,61 pct. af beskatningsgrundlaget), Høje-Tåstrup Kommune (0,56 pct. af beskatningsgrundlaget) og Ballerup Kommune (0,52 pct. af beskatningsgrundlaget). De største gevinster har Græsted-Gilleleje, Skovbo og Vallø kommuner med 0,31-0,32 pct. af

beskatningsgrundlaget. Der er her tale om kommuner, der ikke opkræver dækningsafgift og er omfattet af hovedstadsudligningen med et udligningsniveau på 85 pct.

5.2.3. Den praktiske implementering af en udligning

Udmøntningen af de to udligningsmodeller er i det følgende illustreret for tilskudsåret 1997. I skitserne er der som i tilfældet med selskabsskatten lagt vægt på at opnå samtidighed mellem opkrævningen af afgiften og udligningen.

Skitse 1

Model 5.a. Udligning af grundlag for dækningsafgift

I juni 1996 udmeldes den foreløbige/garanterede opgørelse af tilskud og udligning, hvor der ved beregningen af beskatningsgrundlaget indgår et skøn for de dækningsafgiftspligtige forskelsværdier af erhvervsjendomme sammen med skønnet over de afgiftspligtige grundværdier.

Skønnet kan baseres på en opgørelse/beregning af de dækningsafgiftspligtige forskelsværdier pr. 1. januar 1996 efter vurderingsloven fra den seneste opdateringskørsel før tilskudsudmeldingen.

For kommuner, der vælger statsgarantien af udskrivningsgrundlaget vedr. indkomstskat, foretages én endelig udmelding.

For kommuner, der selvbudgetterer, foretages efterregulering i 1999 baseret på en opgørelse/beregning af de dækningsafgiftspligtige forskelsværdier pr. 1. januar 1997.

SKITSE 1 - UDLIGNING AF DÆKNINGSAFGIFT
Model 5.a. Grundlagsmodel

	Grundskyld	Udligning	Dækningsafgift	Udligning
1996				
Juni	Udmelding af statsligt skøn over grundlag	Udmelding af statsgaranteret tilskud og udligning	Udmelding af statsligt skøn over grundlag	Udmelding af statsgaranteret tilskud og udligning
Oktober	Budgettering af grundskyld	Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering	Budgettering af dækningsafgift	Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering
1997	Opkrævning af grundskyld	Afregning af foreløbig udligning 1997 i 1/12 rater	Opkrævning af dækningsafgift	Afregning af foreløbig udligning 1997 i 1/12 rater
1998				
1999				
Juni		Udmelding af efterregulering (selvbudgetteringskommuner)		Udmelding af efterregulering (selvbudgetteringskommuner)
Oktober-december		Afregning af efterregulering		Afregning af efterregulering

Skitsen indebærer, at garantikommunerne fortsat vil have fuld budgetsikkerhed for tilskuds- og udligningsbeløb.

Skitsen indebærer endvidere, at der foretages en opgørelse/beregning af de dækningsafgiftspligtige forskelsværdier for de kommuner, der i dag ikke opkræver afgiften. Dette kræver enten, at vurderingsmyndighederne foretager en registrering af forskelsværdien eller at der foretages en beregning af forskelsværdien i den enkelte kommune med udgangspunkt i vurderingsstatistikens opgørelse af ejendoms- og grundværdier efter benyttelse. Skitsen vil således i det ene tilfælde medføre en vis administrativ merbelastning. I det andet tilfælde vil der være en vis usikkerhed i opgørelsen af "beskatnings-potentialet" i den enkelte kommune.

Skitse 2
Model 5.b. Udligning af provenu af dækningsafgift

I skitsen forudsættes, at der ikke gives garanti på dækningsafgiften.

For at sikre fuld overensstemmelse mellem det provenu, der opkræves i den enkelte kommune og det provenu, der indgår i udligningen, må alle kommuner uanset om de vælger statsgarantien eller selvbudgetterer udskrivningsgrundlaget vedr. indkomstskat, selvbudgettere provenuet af dækningsafgift.

SKITSE 2 - UDLIGNING AF DÆKNINGSAFGIFT

Model 5.b. Provenumodel

	Grundskyld	Udligning	Dækningsafgift	Udligning
1996				
Juni	Udmelding af statsligt skøn over grundlag	Udmelding af statsgaranteret tilskud og udligning	Udmelding af statsligt skøn over provenu	Udmelding af statsgaranteret tilskud og udligning
Oktober	Budgettering af grundskyld	Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering	Budgettering af dækningsafgift	Budgettering af udligning
1997	Opkrævning af grundskyld	Afregning af foreløbig udligning 1997 i 1/12 rater	Opkrævning af dækningsafgift	Afregning af foreløbig udligning 1997 i 1/12 rater
1998				
1999				
Juni		Udmelding af efterregulering (selvbudgetteringskommuner)		Udmelding af efterregulering (alle kommuner)
Oktober-december		Afregning af efterregulering		Afregning af efterregulering

I juni 1996 udmeldes statsgarantien af personlig indkomstskat vedr. selvangivne indkomster sammen med et statsligt skøn for det samlede grundlag for dækningsafgift for 1997. Skønnet kan eventuelt baseres på et skøn over forskelsværdien af erhvervsjendomme pr. 1. januar 1996 og må hertil beregnes med dækningsafgiftspromiller og udskrivningsprocenter for 1996.

Ved udmelding af den foreløbige/garanterede opgørelse af tilskud og udligning indgår ved beregning af beskatningsgrundlaget det skønnede grundlag for dækningsafgiften for 1997.

Både kommuner, der vælger statsgarantien for udskrivningsgrundlaget vedr. indkomstskat, og kommuner, der vælger at selvbudgettere, selvbudgetterer udligningen på den budgetterede dækningsafgift for den enkelte kommune. Beregningen foretages i forhold til det af staten foretagne samlede skøn for hele landet.

For alle kommuner foretages efterregulering af udligningen på grundlag af den endelige opgørelse af provenuet af dækningsafgift (regnskab 1997). Ved beregningen for statsgarantikommuner må beregningen ske i forhold til det faktiske skattegrundlag for både indkomstskat og dækningsafgift. Efterreguleringen vedr. indkomstskat afregnes dog af staten, mens efterreguleringen vedr. dækningsafgift afregnes over for kommunen.

Efterreguleringen af udligningen vedr. dækningsafgift tilpasses til det nuværende system med efterregulering af indkomstskat og udligning, hvor efterregulering af udligningen udmeldes midt i budgetåret 1999. For den enkelte skatteyder er afgiften opkrævet i 1997 endelig og der vil derfor ikke være tale om en efterregulering af afgiften.

I skitsen forudsættes, at der ikke gives garanti for dækningsafgiften. Ligeledes forudsættes samtidighed mellem opkrævningen af afgiften og udligningen. Dette indebærer, at udligningsbeløbet for de kommuner, der vælger statsgarantien for udskrivningsgrundlaget vedrørende indkomstskat, ikke kan fastsættes endeligt i juni før budgetåret, hvilket i betydelig grad vil komplicere budgetteringsproceduren.

Ved indpasning af efterreguleringen i det nuværende efterreguleringssystem vil der endvidere blive skabt en ekstra budgetteringsusikkerhed for efterreguleringsåret (budgetåret 1999). Endvidere foretages en efterregulering vedr. dækningsafgiften for statsgarantikommunerne.

5.2.4. Vurdering af de enkelte modeller

I det følgende foretages en vurdering af de to modeller med udgangspunkt i de vurderingskriterier, der er beskrevet i afsnit 5.2.1.

Model 5.a. Udligning af dækningsafgiftsgrundlag - generel ordning ("grundlagsmodellen")

I denne model inddrages grundlaget for dækningsafgiften i det generelle system.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 1".

Modellens effektivitet med hensyn til udligning - målt som fordeling af provenuet - er noget mindre end provenumodellen. Det samlede bruttobeløb der omfordeles er 210 mio. kr. Antallet af kommuner med tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget udgør 6 kommuner.

Modellen kan på en rimelig enkel måde indpasses i udligningsberegningen, idet der blot tilføjes det samlede beskatningsgrundlag under udligning, som nu består af udskrivningsgrundlaget for personlig indkomstskat og grundværdierne, et nyt element i form af dækningsafgiftspligtige forskelsværdier.

I relation til implementeringen i afregningssystemet vil modellen uden komplikationer kunne indpasses i det nuværende system med statsgaranti og selvbudgettering. Modellen vil dog kræve en vis administrativ merbelastning, hvis der skal sikres en rimelig præcis opgørelse af "beskatnings-potentialet".

Modellen indebærer, at et stort antal kommuner, der i dag ikke opkræver dækningsafgift, vil skulle betale til udligningen.

Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at noget lignende kan gøre sig gældende i det eksisterende udligningssystem, idet kommuner med en meget lav grundskyldspromille også kan

tabe mere i udligning end de oppebærer i provenu fra grundskylden. De to situationer er dog ikke analoge, idet alle kommuner opkræver grundskyld (som minimum 6 promille).

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model 5.a. kan overvejes, men at væsentlige forbehold må vurderes. Modellen forudsætter således, at der kan etableres en fuldstændig opgørelse af de dækningsafgiftspligtige forskelsværdier uden en væsentlig administrativ merbelastning. Arbejdsgruppen gør endvidere opmærksom på, at en række kommuner, som i dag ikke opkræver dækningsafgift, vil skulle betale til udligningsordningen.

Model 5.b. Udligning af dækningsafgiftsprovenu - generel ordning ("Provenumodellen")

I denne model inddrages provenuet af dækningsafgiften i det generelle system.

Den praktiske gennemførelse af denne model vedrørende opgørelse og afregning er gennemgået ovenfor som "skitse 2".

Modellens effektivitet med hensyn til udligning - målt som fordeling af provenuet - er stor. Det samlede bruttobeløb der omfordeles er 441 mio. kr. 8 kommuner får tab på mere end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget.

Modellen indgår i det eksisterende generelle udligningssystem, hvor den praktiske implementering i afregningssystemet vil være overordentlig kompliceret. Da der ikke vil blive givet garanti på dækningsafgiften og der forudsættes samtidighed mellem opkrævningen af afgiften og udligningen, vil de kommuner, der vælger statsgarantien for udskrivningsgrundlaget vedr. indkomstskat, skulle selvbudgettere udligningen for den del, der vedrører dækningsafgiften. Statsgarantikommunerne vil i forlængelse heraf endvidere blive omfattet af en efterregulering.

Modellen bygger på, at kommuner, der ikke opkræver dækningsafgiften, heller ikke skal bidrage til en udligning.

Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at en udligning af selve skatteprovenuet vil give en form for forvridding i finansieringen af kommunerne. De kommuner, der vælger at basere

sig delvist på dækningsafgiften, vil således få en økonomisk ulempe i forhold til de kommuner, som alene vælger at opkræve personskatter og grundskyld. Dette harmonerer tillige ikke med udligningshensynet med målsætningen om samme skattepris for samme service, som må føre til, at der udlignes på grundlaget for den "skattepris", som satserne er udtryk for.

En udligning på skatteprovenuet vil således give en tilskyndelse til omlægning af finansieringen væk fra dækningsafgiften.

Samlet vurderer arbejdsgruppen, at model 5.b. ikke kan anbefales, da udligning af provenuet af dækningsafgiften vil give en forvridning af finansieringen til ulempe for dækningsafgiften og bryder med princippet om, at kommunerne ikke skal kunne påvirke udligningen. Modellen vil hertil i øvrigt i væsentligt omfang komplicere det eksisterende opgørelses- og afregningssystem.

