FINANSIELLE PERSPEKTIVER I DEN FORESTÅENDE DANSKE KOMMUNALREFORM

OLE ASMUSSEN

I. INDLEDNING

I forbindelse med kommunalreformen i Norge er der blevet gennemført betydelige ændringer i byrdefordelingen mellem stat og kommune, og i Sverige er kommunalreformen blevet efterfulgt af et generelt skatteudjævningsforslag, som træder i kraft pr. 1/4 1966. Herhjemme nærmer kommuneinddelingsproblemet sig sin løsning, og der er mange tegn på, at kommunalreformen også i Danmark vil blive efterfulgt af en ændring i byrdefordelingen mellem stat og kommune.

Således arbejder et af regeringen nedsat byrdefordelingsudvalg på en omlægning af refusionssystemet i retning af mindre statsrefusioner til de områder, hvor kommunernes dispositioner har betydning for statstilskuddenes størrelse.

Endvidere har Kommunallovskommissionens Sekretariat i forbindelse med »Fyns-undersøgelsen« påpeget muligheden af, at kommunerne i højere grad selv finansierer deres virksomhed og i et i 1964 udsendt skattenotat anvist, hvorledes man med beskedne statstilskud kan opnå en betydelig udligning, hvis man tildeler tilskuddet efter et skattegrundlagskriterium.

Det konservative Folkeparti fremsatte i begyndelsen af september 1965 et forslag til ændring af byrdefordelingen mellem stat og kommune, efter hvilket kommunerne selv skulle finansiere væsentlige opgaver inden for undervisningsvæsen, sygehus- og sundhedsvæsen, individuelle sociale opgaver og trafik- og vejvæsen. Staten skulle så til gengæld overtage finansieringen af de sociale pensioner, og den mellemkommunale refusion kunne ophæves. Balancen mellem de forskellige egne af landet skulle tilvejebringes ved et bloktilskud.

Hele problemet om ulighederne i den kommunale beskatning er opstået med den industrielle udvikling, arbejdsdelingen, vandringerne fra land til by, udviklingen af transportsystemet og de stadig større offentlige indgreb i det økonomiske liv, idet disse forhold ikke alene har skabt ulighederne, men først og fremmest gjort dem mindre tolerable.

I 1930'erne begyndte udligningsforanstaltningerne for alvor, og siden er det lykkedes at tilvejebringe en vis lighed i det kommunale skattetryk, som dog først og fremmest har fundet sted ved, at staten har overtaget finansieringen af mere end halvdelen af de kommunale udgifter, hvilket ikke er sket uden kraftige indgreb i det lokale selvstyre. Det er sket, dels ved at tilskudssystemet er udfærdiget på en sådan måde, at de kommunale foranstaltninger i stadigt stigende omfang bestemmes af tilskudsmulighederne, og dels ved en lovgivning, som har lagt ret snævre grænser for det kommunale initiativ på en række områder.

Ved at sætte den samlede kommunale beskatning i forhold til bruttoindkomsterne, får man et udtryk for skattetryk, som lader sig anvende til en undersøgelse af forskellene i beskatningen i 1930'erne og nu. I 1933/34 varierede dette forhold i de enkelte købstæder og amtskommuner mellem 4,12 pct. og 12,16 pct. med et gennemsnit på 8,37, medens den tilsvarende variation i 1962/63 var mellem 6,77 og 10,49 med et gennemsnit på 8,70. Tænker man sig, at statstilskuddene til kommunerne[1]) finansieres ved direkte statsskatter, og at den mellemkommunale refusion og erhvervsskattetilsvaret ikke eksisterede, lader det sig gøre at beregne forholdet mellem kommunale skatter og bruttoindkomster under forudsætning af, at der ikke finder nogen udligning sted. I dette tilfælde ville variationen ligge mellem ca. 0 pct. og 27 pct. i 1962/63.

Spredningen før og efter udligningen fremgår af tabellen.

Samtlige amtsrådskredse og bykommuner fordelt efter forholdet mellem kommunale skatter og bruttoindkomster før og efter udligning.

Forholdet efter udlign. i pct. \ før udlign. i pct.	0–8	8–12	12–16	16–20	20–	I alt
0,0 – 7,5	4	1	1	–	–	6
7,5 – 8,25	3	13	4	1	–	21
8,25– 9,00	9	15	12	2	–	38
9,00– 9,75	–	5	12	2	4	23
9,75–	–	1	5	10	1	17
I alt	16	35	34	15	5	105

Da de udlignende foranstaltninger og statstilskuddene endnu var beskedne i 1933/34, er der tegn på, at de reelle uligheder er blevet større, og at formindskelsen af variationerne skyldes de udlignende foranstaltninger.

Her må indføres en sondring mellem begreberne *formel lighed,* som

[1]) Tilskuddene er beregnet som alle de tilskud til kommunerne, som faktisk er blevet udbetalt i regnskabsåret 1962/63 bortset fra vejtilskud.

består i, at en skattepligtig med ensartede indkomst- og ejendomsforhold bliver beskattet med samme beløb, i hvilken kommune han end vælger at tage bopæl, og *reel lighed,* som betyder, at der til betingelsen for den formelle lighed føjes en betingelse om ensartede kommunale ydelser.

I en opstilling som den netop viste fremtræder naturligvis kun den *formelle* forskel, idet forskellene i skattebyrden godt kan skyldes variationer i kommunale udgifter, dvs. at de kommuner, som har den højeste beskatning, også skulle have den største kommunale service for deres beboere. Alle kendte undersøgelser af forholdet mellem udgifternes og beskatningens størrelse viser imidlertid, at der snarere er omvendt afhængighed mellem udgiftsniveau og skattetryk[2]). Det vil sige, at den reelle ulighed formentlig er større end den formelle.

Hvis man ønsker at skabe en høj udligningsgrad og samtidig give så stort spillerum som muligt for det lokale selvstyre, må det være formålet at finde frem til et system, som i videst muligt omfang sørger for at udligne indtægtssiden og lette byrden ved de lovbundne udgifter. Det er hensigten i det følgende først at gennemgå en række forsøg på og forslag om dette – derefter at vise, hvorledes en kommende ændring af kommuneinddelingen vil formindske uligheden, og endelig at gennemgå det system, som netop er gennemført i Sverige, idet dette rummer principper, som muliggør udligning uden utilsigtede indgreb i de kommunale dispositioner.

II. UDLIGNINGSFORANSTALTNINGER

1. *Skattemæssige udligningsforanstaltninger*

Som skattemæssig udligningsforanstaltning må erhvervsskatten nævnes, selv om den fra dens indførelse i 1903 til ophævelsen i 1964 har været begrundet med mange andre hensyn end det udligningsmæssige. Erhvervsskatten var en skattedeling mellem opholdskommune og erhvervskommune, ved hjælp af hvilken man pålignede de personer, som arbejdede i en kommune og havde bopæl i en anden, en afgift til erhvervskommunen på grund af de kommunale udgifter, som disse påførte erhvervskommunen. Endvidere har der til grund for erhvervsskattens udformning ligget et ønske om, at man ikke skulle kunne unddrage sig erhvervskommunens skat ved at flytte til en anden kommune.

I Skattelovskommissionens betænkning fra 1950 gik man ind for en udligningsskat på alle højere indkomster i stedet for erhvervsskatten, som jo kun udlignede i det tilfælde, hvor skatteydere havde erhverv og bopæl i to forskellige kommuner.

De senere fremsatte lovforslag i 1954 og 1956 var inspireret af Skatte-

[2]) Jfr. f. eks. Kommunallovskommissionens Bornholmsundersøgelse og Frederiksborgundersøgelse.

lovskommissionens betænkning og gik ligeledes ud på udligning for de højere indkomsters vedkommende.

Det kendetegner alle forslagene om udligningsskat af de højere indkomster, at man svækker det bånd, som eksisterer mellem kommunens udgifter og dens skatteudskrivning. Indgrebet er af temmelig formel natur, idet man har fæstet sig ved, at beskatningen bør være ensartet, uden samtidig at gøre indtægts- og udgiftsgrundlaget i kommunerne ensartet, hvilket betyder, at systemet formentlig ville have ført til en forvridning i kommunernes udgiftsstruktur.

En udligning gennem skattelovgivningen har fundet sted i de senere år, idet den i 1958 indførte proportionalbeskatning i sig selv bevirker, at forskellene mellem kommunernes beskatning af personer med ensartede indtægtsforhold er blevet væsentligt mindre. Fra 1965/66 er ligningen »efter lejlighed« ophørt, og derefter er der kun mulighed for mindre afvigelser i personfradragene inden udskrivning af den proportionale skat.

I Københavnsområdet udskriver man dog af historiske grunde efter en progressiv skala, hvilket i sig selv bidrager til at gøre beskatningen af samme indkomst mere forskellig, end den ville være ved proportionalskat. Nedenstående eksempel viser forskellen i beskatning mellem København og Gentofte ved henholdsvis anvendelse af den københavnske skala og beskatningsprocentmetoden i 1963/64. Forudsætningen er, at der udskrives samme provenu efter de to beskatningsprincipper.

Skalaindkomst*)	Forskel mellem København og Gentofte i skattebeløb første skatteår ved anvendelse af:	
	Rateskala	Beskatningsprocent
20.000 kr.	532 kr.	130 kr.
50.000 -	1.558 -	326 -
100.000 -	3.648 -	651 -
200.000 -	8.208 -	1.302 -
400.000 -	18.848 -	2.604 -
1.000.000 -	54.188 -	6.510 -

*) Ved skalaindkomst forstås indkomst efter alle fradrag. Dette indkomstbegreb lægges til grund for beskatningen, idet rateskala eller beskatningsprocent anvendes på skalaindkomsten for at komme frem til skatten.

Det er således dels et spørgsmål, om det er hensigtsmæssigt, at kommunerne i forskellig grad foretager indkomstomfordeling, dels om ikke ulempen med skattelyproblemer let bliver for markant ved den progressive kommuneskat.

Endelig skal det nævnes, at skattefradragsreglen virker udlignende, idet personer, som bor i de kommuner, hvor skatten er høj, har større fradrag i indkomsterne end personer, som bor i kommuner med lav beskatning.

2. *Mellemkommunal refusion*

Ved Steinckes socialreform kom det første større forsøg på udligning ind i lovgivningen.

Oprindelig havde alle socialudgifter været kommunale – først ved lov om alderdomsunderstøttelse af 1891, ved sygekasseloven det følgende år og ved arbejdsløshedsforsikringsloven af 1907 overtog staten en del af socialudgifterne.

Ved socialreformen var hovedsynspunktet, at kommunen ikke ensidigt burde belastes med de sociale udgifter, som tilfældigvis afholdtes inden for dens område, men at det burde være samtlige kommuner, som i fællesskab skulle bære de sociale udgifter.

Derfor blev en andel af de sociale udgifter gjort til genstand for mellemkommunal refusion, som pålignedes de enkelte kommuner efter følgende kriterier: 1/3 efter antal indbyggere, 1/3 efter ansatte indkomster og 1/3 efter skattepligtige grundværdier med tillæg af 3/4 af det samlede beløb, hvormed vurderingssummen til ejendomsskyld oversteg grundværdien af samtlige skattepligtige ejendomme.

Den udlignende effekt af det mellemkommunale refusionsforbund lå især på udgiftssiden. Kommuner med relativt store sociale udgifter blev lettet i forhold til kommuner med relativt små sociale udgifter. Men på finansieringssiden kan der næppe have været nogen særlig udlignende virkning, idet indbyggertalstilsvaret virkede som en kopskat (samme skattebeløb pr. »hoved«), og den relativt store vægt på grund- og ejendomsværdi vel allerede dengang har hvilet tungest på de dårligst stillede kommuner, og endvidere udgjorde relativt mange af de skattepligtige indkomster i de dårligst stillede kommuner ikke nogen regulær skattekraft.

I dag, hvor den mellemkommunale refusion stadig lever i bedste velgående, er forholdet blevet endnu grellere. Ejendomsskatterne udgør nu kun ca. 20 pct. af de primærkommunale direkte skatter, og efter indførelse af proportionalskatten til kommunerne med skattefri bundfradrag op til 4500 kr. udgør ansat indkomst ikke nogen reel skattekraft. Dette betyder, at også efter det sidste kriterium rammer man stort set kommunerne med dårligst skattekraft hårdest.

3. *Statstilskud til kommunerne*

a) *Fælleskommunal udligningsfond*

Hovedprincippet ved den fælleskommunale udligningsfonds dannelse i 1937 var i modsætning til det mellemkommunale refusionsforbund udligning via ensartet finansiering af en række kommunale udgifter. Derfor opkrævede man en direkte skat efter statsskattens principper på indkomst,

formue, grundværdier og forskelsværdier. De således opkrævede beløb anvendtes til tilskud til kommunerne. Udligningsfonden blev formelt ophævet i slutningen af 1950'erne, idet staten derefter har opkrævet skatterne og udbetalt tilskuddene direkte uden mellemregnskab med fonden. Reelt er der ikke sket nogen ændring derved.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at en del af de nuværende statstilskud stammer fra udligningsfondens oprettelse, og baggrunden for den så vel som for mange andre tilskud til kommunerne er ønsket om udligning.

b) *Tilskudsforholdene i dag*

I 1962/63 udbetaltes, når man ser bort fra vejtilskuddene, i alt ca. 3 milliarder kr. i statstilskud. Da de kommunale skatter i samme skatteår udgjorde 2,7 milliarder, vil det sige, at kommunerne dækkede under halvdelen af de kommunale udgifter ved selvstændig skatteudskrivning. Den udligning, som finder sted, kræver således meget betydelige statstilskud, som staten opkræver og udbetaler til kommunerne efter forskellige kriterier. Tænker man sig, at statstilskuddene finansieres af den direkte beskatning, har finansieringen en betydelig udlignende virkning, medens det kræver en bedømmelse af hvert enkelt tilskudskriterium at afgøre, i hvilket omfang udbetalingen til kommunen virker udlignende.

Langt den almindeligste tilskudsform består i at dække en procentdel af udgifterne. Hvis formålet med tilskuddet er udligning mellem kommunerne, er denne tilskudsform imidlertid lidet egnet. Det må nemlig erindres, at det er de kommuner, som har de bedste indtægtsforhold, som i højest grad har mulighed for at drage nytte af tilskuddene, idet de har bedst mulighed for at yde en stor kommunal andel og derved sikre sig størst andel i tilskuddet. Endvidere vil procenttilskuddet let føre til uøkonomiske dispositioner i kommunerne og derved til et samfundsmæssigt velfærdstab, idet kommunerne vil bruge flere penge til den enkelte foranstaltning eller gennemføre flere foranstaltninger, end de ville gøre ved selvfinansiering. Vil man forhindre dette, må man ved lovgivningen indskrænke den kommunale dispositionsfrihed på området – hvilket falder dårligt i tråd med det udtalte politiske ønske om at give det lokale selvstyre større styrke. En del af begrundelsen for procenttilskuddet ligger i ønsket om at overvinde den træghed, som findes i en række af de mindre landkommuner. Lykkes det imidlertid ved en kommende kommunalreform at skabe et administrativt system af bærekraftige kommuner, kan opmuntringsmotivet formentlig indskrænkes meget væsentligt.

III. UDLIGNENDE VIRKNINGER AF KOMMUNALREFORMEN

Hvis de hovedprincipper, som har været fulgt i Kommunallovskommissionens hidtidige arbejde, bliver gennemført, vil skabelsen af en ny kommunal inddeling i sig selv føre til en betydelig udligning.

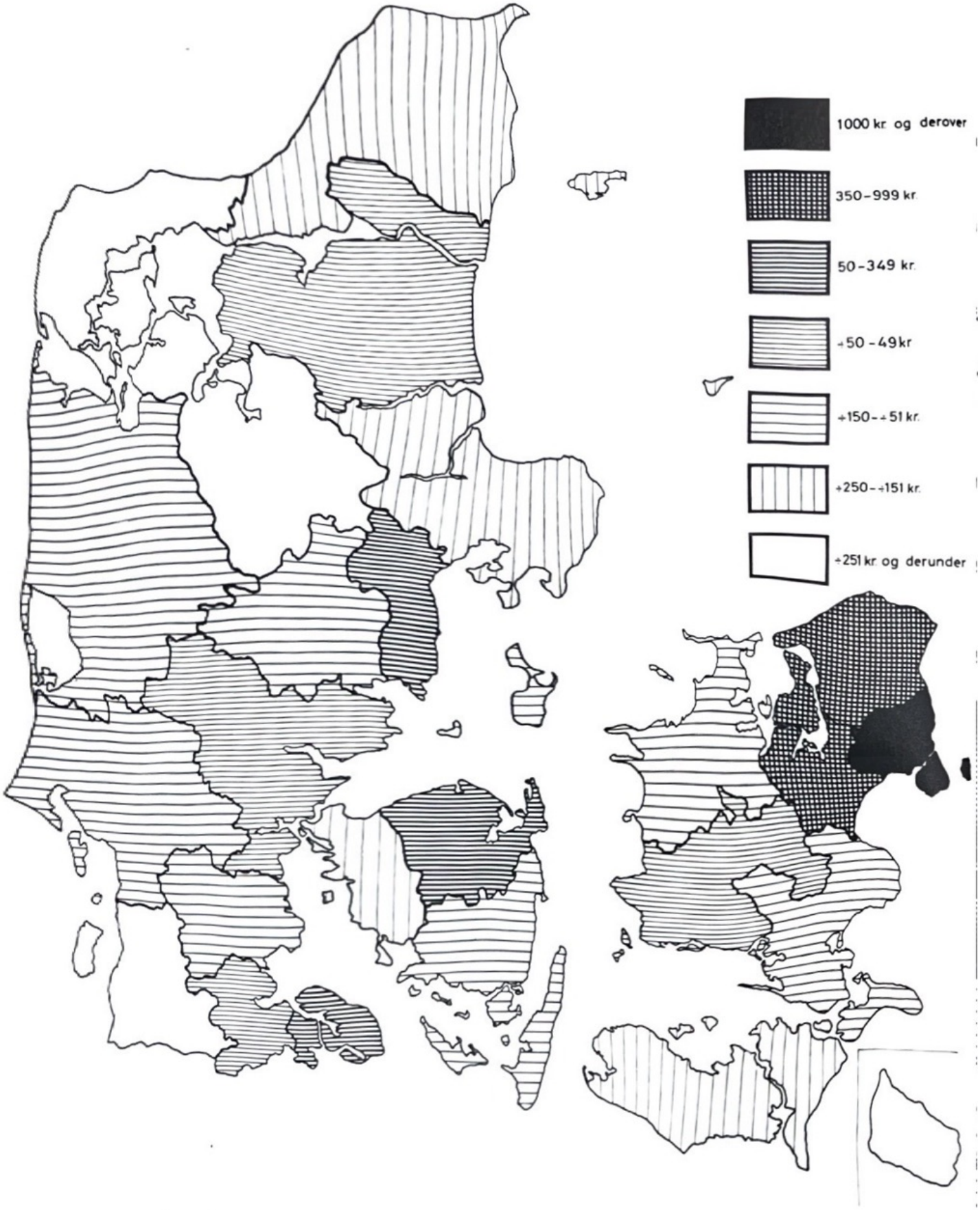
En reduktion af landets godt 1300 kommuner til 4–500 vil medføre, at kommuner med bedre skattegrundlag bliver slået sammen med kommuner med dårligere, og da det endvidere har været princippet at sørge for, at der er mindst én bymæssig bebyggelse af anseelig størrelse, medfører dette en yderligere udligning, idet det som regel vil være sådan, at skattegrundlaget er bedre i de bymæssige bebyggelser end i de rene landdistrikter. Ser man således på Assens amtsrådskreds, var der i 1963/64 en variation i beskatningsbrøker[3]) på fra 114 pct. til 73 pct. Ved en sammenlægning af kommunerne i amtsrådskredsen som foreslået bliver denne variation formindsket til fra 107 pct. til 88 pct.

Et andet grundlæggende princip for kommunalreformen er tanken om, at et bysamfund skal være én kommunal enhed. Bliver dette princip gennemført, betyder det, at de økonomiske uligheder i forbindelse med centralkommune og forstadskommuner bliver løst. Problemet er i dag, 1) at forstadens indbyggere drager fordel af centralkommunens foranstaltninger uden at deltage i finansieringen, 2) at centralkommunen ofte vil have særlige udgifter, fordi den gamle bykerne vil være dyr at bevare og vedligeholde, samtidig med at indbyggerne ikke har samme høje indtægter som de nye kvarterers indbyggere, og 3) at forstadskommunerne kan blive skattely, hvor velhavere slår sig ned og tiltrækker flere velhavere. På den anden side står omegnskommunerne med deres ofte kraftige befolkningsudvikling over for en del anlægsudgifter, som det vil være rimeligt, at centralkommunens beboere bidrager til. Fordelen for helheden kommer ved en lang række besparelser, som en fælles planlægning og udnyttelse af de kommunale foranstaltninger kan bringe.

Det tredje hovedprincip i kommunalreformen er dannelsen af nye amtskommuner, regionalkommuner, som skal omfatte sognekommuner såvel som købstæder til varetagelse af de større lokale opgaver, hvilket betyder en udligning mellem købstæder og amtskommuner inden for de forskellige amter.

På grundlag af en undersøgelse af statsskatter og statstilskud på Fyn vistes i Kommunallovskommissionens »Fyns-undersøgelse«, at de direkte statsskatter og de samlede statstilskud til kommunerne var af næsten samme størrelse. Den omfordeling, staten foretager ved at opkræve skatter og til-

[3]) Ved beskatningsbrøken forstås forholdet mellem den faktiske udskrivning på indkomst, grundværdier og forskelsværdier, og en beregnet udskrivning. Denne beregnes ved hjælp af den for alle landets sognekommuner gennemsnitlige skatteprocent, grundskyld- og ejendomsskyldpromille.



STATSSKATTER - STATSTILSKUD PR INDBYGGER 1963-64 FORDELT PÅ AMTER

dele tilskud til kommunerne, kunne således for Fyns vedkommende ske lokalt ved, at kommunerne overtog statsskatten. Det viste sig imidlertid, at selv om en væsentlig del af udligningerne kan foregå lokalt, er der dog store forskelle på, i hvilket omfang de forskellige egne af landet bidrager med direkte skatter og modtager statstilskud; jfr. kortbilaget.

Overskuddet set fra statens side er størst omkring København og mindst på Bornholm, i Nordjylland og i Tønder amt.

En lokal udligning ville kun overflødiggøre statstilskuddene i det omfang, opgaverne blev løst af regionalkommuner, medens de primærkommunale opgaver måtte udlignes ved lokale tilskud eller ved tilpasning af de sekundærkommunale skatter.

En ophævelse af statstilskud til kommunerne i forbindelse med disses overtagelse af en tilsvarende del af den direkte statsbeskatning vil derfor efterlade et udligningsbehov.

Der vil således være behov for en udligningsordning enten som supplement til eller erstatning for de skitserede ændringer i byrdefordelingen mellem stat og kommune.

I denne forbindelse har det netop gennemførte svenske generelle bloktilskud[4]) en betydelig interesse, hvorfor det kort skal refereres.

IV. DET GENERELLE SVENSKE TILSKUDSSYSTEM

1. *Beskrivelse af systemet*

I Sverige, hvor de kommunale skatteindtægter næsten udelukkende hidrører fra indkomstskatter, giver skalaindtægten pr. indbygger et velegnet udtryk for skattekraft. Det må i denne forbindelse nævnes, at personfradragene er ensartede.

Hovedårsagen til forskellen i den kommunale beskatning er i Sverige som i Danmark forskellen i kommunernes skattegrundlag. Det grundlæggende princip i det generelle svenske tilskudssystem har derfor været at hæve de dårligst stillede kommuner op til et vist udligningsniveau skattegrundlagsmæssigt. Dette niveau må fastsættes efter statsfinansielle hensyn – det vil sige efter hvor store midler, der er til rådighed til statstilskud. Niveauet lægges i forhold til middelskattekraften, hvorved forstås landets gennemsnitlige skalaindkomst pr. indbygger. Tilskuddet bliver lig med skattegrundlagstilskuddet gange med beskatningsprocenten.

Eksempel:

Skattegrundlag i hele landet er lig med 5.000 kr. pr. indbygger.
Udligningsniveauet er fastsat til 80 pct.
Alle kommuner, som har et skattegrundlag under 80 pct. af 5.000 kr. = 4.000 kr.,

[4]) Ved et bloktilskud forstår man et tilskud, hvis størrelse er uafhængig af, hvad kommunen anvender sine penge til.

får et tilskud af skattegrundlag op til denne grænse. D. v. s., at en kommune, som har et skattegrundlag på f. eks. 3.500 kr. pr. indbygger, får et skattegrundlagstilskud på 500 kr. pr. indbygger. Den kommunale skatteudskrivning sker derefter dels på grundlag af kommunens eget skattegrundlag, dels på grundlag af det tilskudte skattegrundlag på 500 kr. pr. indbygger. Hvis kommunen har en beskatningsprocent på 15, bliver tilskuddet lig med 15 pct. af 500 kr. pr. indbygger, lig med 75 kr. pr. indbygger.

Det bemærkes, at systemet fører til en ensartet beskatning af indkomstmæssigt ensstillede personer i alle de kommuner, som har et skattegrundlag under udligningsniveauet (80 pct. af 5000 kr. pr. indbygger), og som har samme beskatningsprocent. Forskelle i beskatningsprocenterne i de dårligst stillede kommuner efter det svenske system er derfor udtryk for forskelle i de kommunale ydelser.

For primærkommunernes vedkommende har man imidlertid ikke ment at kunne nøjes med en skattegrundlagsudligning, idet udgiftsbehovet i kommunerne er meget forskelligt.

Man prøvede derfor at finde frem til objektive tilskudskriterier, som kommunerne ikke havde direkte indflydelse på, f. eks. antallet af børn og gamle i kommunen. Da det imidlertid ikke lod sig gøre at finde tilstrækkeligt egnede tilskudskriterier, besluttede man sig til at anvende kommunernes faktiske udskrivning som grundlag for tilskuddet.

For de kommuner, som har en udskrivning, der ligger under landets gennemsnitlige udskrivning pr. 100 kr. indkomst, nedsættes udligningsniveauet, medens der i kommuner, som har en udskrivning over landets gennemsnitlige, ydes et ekstra tilskud på 40 pct. af den yderligere udskrivning.

Nedsættelsen af udligningsniveauet sker med 1 procentenhed for hver 20 øre kommunens udskrivning pr. 100 kr. skalaindkomst i beregningsåret, dvs. det foregående år, ligger under den gennemsnitlige udskrivning i hele landet.

Eksempel:

Hvis landets gennemsnitlige udskrivning er 16 kr. pr. 100 kr. skalaindkomst (dette kan også udtrykkes ved, at beskatningsprocenten er 16), og kommunen kun har udskrevet 15 kr. pr. 100 kr. skalaindkomst, nedsættes udligningsniveauet fra de oprindelige 80 pct. til 75 pct. i kommunen med den lave udskrivning. I det føromtalte eksempel bliver udligningsniveauet derfor 3.750 kr. pr. indbygger (75 pct. af 5.000 kr. pr. indbygger), og det tilskudte skattegrundlag bliver kun 250 kr. pr. indbygger. Hvis kommunens beskatningsprocent uforandret er 15 i det skatteår, som efterfølger beregningsåret for skattegrundlagstilskuddet, bliver tilskuddet 37,50 kr. pr. indbygger.

Hvis primærkommunens udskrivning er over landets gennemsnitlige, gives der et tilskud på 40 pct. af den del, som overstiger landsgennemsnittet. Udgangspunktet for denne beregning er den udskrivning, som ville have fundet sted i beregningsåret, såfremt der ikke var ydet skattegrundlagstilskud.

Hvis beskatningsprocenten i beregningsåret var over den gennemsnitlige, beregnes derfor hvad den ville have været uden skattegrundlagstilskud.

Udgjorde skattegrundlagstilskuddet i året før beregningsåret f. eks. 600 kr. pr. indbygger, og var skattekraften, op til hvilken udligningen blev foretaget, 4.000 kr., ville den beregnede udskrivningsprocent blive 20.

Udskrivning: 17 pct. af 4.000 kr. = 680 kr.

Beregnet beskatningsprocent $\frac{680 \times 100 \text{ pct.}}{3.400} = 20$ pct.

Bidraget for høj udskrivning bliver derefter lig med 1,6 pct. af 4.000 kr. = 64 kr. pr. indbygger.

De 1,6 pct. = 40 pct. af (20 pct. ÷ 16 pct.).

2. *Principielle fordele ved det svenske system*

Det svenske system udmærker sig ved, at det er generelt. Derved sparer man en meget besværlig og administrativ dyr detaillovgivning for en del områder, hvor statstilskuddet på udgiftskriteriet ganske vist er udtryk for en statslig interesse i gennemførelsen af de enkelte foranstaltninger, men hvor de statslige udgifter ved kontrolleringen og de kommunale udgifter ved at skaffe staten mulighed for kontrol står i åbenbart misforhold til tilskuddenes absolutte størrelse.

Dertil kommer, at et generelt tilskud øver den mindst mulige indflydelse på det kommunale selvstyre, idet tilskyndelsen til gennemførelsen af de forskellige kommunale foranstaltninger bliver den samme.

Det svenske system giver mulighed for at give udligningsmotivet for statstilskuddene et konkret indhold, idet udligningsniveauet bliver en bestemt procentstørrelse, som kan gøres til genstand for politisk debat. Den specielle tilskudslovgivning kan derefter anvendes udelukkende, hvor der er en væsentlig begrundelse i statens ønske om at opmuntre kommunerne til udgifter. Man får adskilt de to væsentligste motiver for statstilskud, udlignings- og opmuntringsmotivet.

3. *Muligheden for gennemførelse af det svenske system i Danmark*

I Danmark hviler den kommunale beskatning som bekendt på indkomster og grundværdier. Derudover får kommunerne ikke uvæsentlige indtægter i form af andele af statsskatter og fra den fikserede ejendomsskyld. Skulle man anvende skattegrundlagstilskud i Danmark, kunne det derfor blive nødvendigt at indføre nogle transformationer af disse indtægter til skattegrundlag eller foretage fradrag i tilskuddene. For de indtægter, som ikke skyldes kommunernes udskrivning, lader en transformation sig let gennemføre, idet man kunne trække disse indtægter fra i tilskuddet. For grundbeskatningen kunne man sætte grundværdier lig med indkomstskattegrundlag efter en eller anden formel, f. eks. kunne man lade forholdet mel-

lem skatteudskrivningen på grundværdier og indkomster i hele landet være afgørende for det forhold, som grundværdierne skulle have til indkomsterne. Som indkomstgrundlag kunne man anvende de kommunale skalaindkomster med ensartede personfradrag.

a) *Tilskud til primærkommuner*

Det største problem ville imidlertid ligge i, at de kommunale råd foretager den foreløbige ligning i Danmark. Hvis man for primærkommunernes vedkommende gik over til en supplering op til et bestemt skattekraftsniveau, ville den kommunale interesse i en effektiv ligning blive væsentligt formindsket. En ændring af kommunestrukturen med primærkommuner på 6000 indbyggere vil imidlertid utvivlsomt gøre ligningen mere effektiv, fordi de nye kommuner vil få et skattemæssigt uddannet, administrativt personale, som kan tilrettelægge ligningen i kommunerne. Det må ligeledes erindres, at virkningen på ligningseffektiviteten ikke har forhindret systemer, hvor indkomsterne har været udskrivningskriteriet (mellemkommunal refusion og det amtskommunale bidrag).

Alligevel må der knytte sig alvorlige betænkeligheder til at foretage en supplering af skattegrundlag, så længe kommunerne selv foretager ligningen. Mener man derfor, at ligningen bør være en kommunal opgave, kunne man tænke sig at foretage en relativ supplering af indtægtsgrundlag i stedet for en absolut. I stedet for at gå ud fra, at skattegrundlaget skal suppleres op til f. eks. 4000 kr. skalaindkomst pr. indbygger, kunne man supplere med en procent af forskellen, som kunne fastsættes efter tilliden til ligningens effektivitet. Man kunne så eventuelt operere med et højere udligningsniveau til gengæld. Eksempelvis kunne man i stedet for at supplere et skattegrundlag på 3000 kr. pr. indbygger op til 4000 kr. pr. indbygger supplere med halvdelen af forskellen op til 3500 kr. pr. indbygger.

Det er endvidere et spørgsmål, om det vil være hensigtsmæssigt helt at tage muligheden bort for at øve særlig indflydelse på kommunernes dispositioner via statstilskuddet, med andre ord om opmuntringsmotivet helt kan skubbes i baggrunden. Imidlertid er der intet i vejen for, at man kan bruge et almindeligt procenttilskud, hvis der skulle være områder, hvor staten ønsker at tilskynde særligt.

Der vil være visse områder, hvor kommunerne kun optræder som forvaltningskontorer for staten og administrerer helt lovbundne opgaver (f. eks. folkepension). For disse områders vedkommende ville det ikke være betænkeligt at lade staten overtage udgifterne fuldtud.

Kjeld Philip fremsatte i 1947 et forslag til indførelse af et statsfinansieret bloktilskud til erstatning af det mellemkommunale refusionsforbund og den fælleskommunale udligningsfond. I dette forslag indgik den uproduktive del af befolkningen, gennemsnitlig antal arbejdsløse pr. 100 ind-

byggere og lille befolkningstæthed som kriterier for særlig højt udgiftsniveau; men skulle man nå til den svenske erkendelse af, at objektive kriteriers samvariation med de reelle udgiftsbehov er for dårlig, kunne der vel næppe knytte sig afgørende betænkeligheder ved at give kommunerne et generelt tilskud på grundlag af de faktiske udgifter og derved en generel, men beskeden tilskyndelse til udgifter, når man tager i betragtning, hvorledes man i dag giver meget vægtige tilskyndelser på en række specielle områder[5]).

b) *Tilskud til sekundærkommuner*

Medens det svenske system således formentlig kunne tillempes til danske forhold for de primærkommunale tilskuds vedkommende, ville det kunne anvendes nogenlunde umiddelbart for tilskud til de kommende regionalkommuner, da fordelen ved for lav ligning vil være væsentlig mindre for den enkelte primærkommunes indbyggere i det regionalkommunale fællesskab. I »Redegørelse for beskatningsforholdene i amterne« slår Kommunallovskommissionens Sekretariat til lyd for et tilskud, som principielt minder om det svenske, selv om anvendelsesområdet er væsentligt mindre. Det foreslås, efter at der er gjort rede for virkningerne af, at regionalkommunerne udfylder deres skattebehov ved enten indkomstskat eller en kombination af indkomst- og grundskat, at der ydes et statstilskud, som bringer regionalkommunernes beregnede beskatningsprocenter på niveau med den gennemsnitlige beskatningsprocent i hele landet uden for Københavns amt. Beskatningsprocenterne er beregnet ud fra det gennemsnitlige skattebehov i hele landet, således at amtskommunen ikke selv har nogen indflydelse på tilskuddets størrelse.

Tilskuddet har det tilfælles med det generelle svenske tilskud, at der ydes en skattegrundlagsudligning. Derudover var det en forudsætning, at statstilskuddene skulle opretholdes uforandrede. Tænkte man sig en ophævelse af de statstilskud til regionalkommunerne, som er begrundet i et ønske om udligning af ulighederne i beskatningen, og af de tilskud, som beløbsmæssigt ikke spiller nogen rolle, og til erstatning herfor et skattegrundlagstilskud som det svenske generelle tilskud, ville man ophæve de uheldige virkninger af flere amtskommunale tilskud, f. eks. sygehus- og vejtilskuddet, og spare såvel stat som regionalkommune for en del unyttigt administrativt besvær. Endvidere ville der derved skabes en mere selvstændig ny kommunal enhed med den bærekraft, man måtte ønske for at give det lokale demokrati nye virkefelter og nyt indhold og eventuelt skabe muligheder for en decentralisering ikke blot af administration, men også af ansvar.

[5]) I skattefradragretten ligger allerede et vist generelt tilskud til større kommunale udgifter, som er større jo flere af kommunernes skatteydere, der ligger inden for den progressive statsindkomstskats område.