

Til lovforslag nr. L 225. Betænkning afgivet af kommunaludvalget den 23. maj 1985

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner

(Ændret tilskudsberegning som følge af social finansiering)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Udvalget har endvidere modtaget mundtlige og/eller skriftlige henvendelser fra:

Amtsrådsforeningen i Danmark,
Borgmesteren i Århus,
Foreningen af kommuner i Københavns amt,
Kommunernes Landsforening,
Nordjyllands amtsråd,
Storstrøms amtskommune og
Viborg amtskommune.

Nogle af henvendelserne samt ministerens kommentar hertil er optrykt som bilag til betænkningen.

Der er af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Et *flertal* (udvalget med undtagelse af socialdemokratiets og socialistisk folkepartis medlemmer) indstiller lovforslaget til *vedtægtelse uændret*.

Flertallet har fundet det vigtigt af hensyn til kommunernes planlægning, at lovkompaket vedrørende refusionsomlægningen gennemføres allerede nu, selv om det først træder i kraft i 1987.

Flertallet lægger vægt på, at kommunerne kender virkningerne af den byrdefordelingsomlægning, som er indeholdt i forslag til lov om ændring af lov om social bistand. (Ændring af regler om finansiering) (L 205) og

forslag til lov om ændring af lov om hjemmesygeplejerskeordninger, lov om sundhedsplejerskeordninger, lov om skolelægeordning og lov om offentlig sygesikring m.fl. (Ændring af regler om finansiering) (L 226) samt nærværende lovforslag, i god tid, før ændringen skal træde i kraft, ikke mindst fordi omlægningen vil påvirke kommunernes langsigtede dispositioner.

Hvis vedtagelsen udsættes, vil der blive skabt ny usikkerhed om såvel vilkårene for planlægningen af det sociale område som den fremtidige byrdefordeling.

De samme hensyn gør sig ikke gældende for de forslag, der efter bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. (Omberegning af tilskudsnedsettelse for 1985, tilskudsnedsettelse for 1986) (L 227) skal fremsættes næste år, idet gennemførelsen heraf (bortfald af bloktilskuddene) vil betyde en for alle kommuner ens forhøjelse af kommuneskatten, som modsvares af en tilsvarende statslig skatenedsættelse. Ingen borger, uanset bopælskommune, vil blive udsat for ændringer i skatten herved.

En eventuel statslig overtagelse af finansieringen af den kommunale udligning forudsættes i bemærkningerne til L 227 gennemført således, at byrdefordelingen ikke påvirkes.

Et *mindretal* (socialdemokratiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Dette lovforslag

slag hænger uløseligt sammen med regeringens forslag om helt at fjerne statens tilskud til plejehjem, vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, ungdomsklubber, skolelæge-, sundhedspleje- og hjemmesygeplejeordninger.

Det retter kun delvis op på de tab, som en meget stor del af landets kommuner med en rimelig og nødvendig standard på disse områder lider ved de andre forslag.

Samlet bliver skævhederne imellem kommunerne større. Forskellene i vilkårene og mulighederne for mennesker i landets forskellige dele bliver systematisk større og større, både ved disse lovforslag og ved de fortsat meget store og skævtrækkende beskæringer af statens tilskud til kommunernes udgifter.

Det er trist at konstatere, at når regeringen endelig følger socialdemokratiets henstillinger om at ændre byrdefordelingen mellem kommunerne ved i højere grad at fordele udligningspengene efter sociale kriterier til gavn for hårdt ramte kommuner, så sker det ikke for at rette op på de store skævheder, der eksisterer i dag, men alene for at rette lidt op på de nye skævheder, som især socialministerens lovforslag skaber.

En lovgivning, hvis samlede resultat er udligningsmæssigt så dårligt, og hvis hovedformål er at flytte direkte statstilskud væk fra vigtige sociale og sundhedsområder og over i den bloktilskudspulje, som regeringen og det radikale venstre har besluttet helt at tage fra kommunerne i 1987, vil socialdemokratiet absolut sige nej til.

Et *andet mindretal* (socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget) udtaler:

Lovforslaget er et led i regeringens omlægning af statsrefusioner på det sociale og sundhedsmæssige område til bloktilskud. Det skal ske pr. 1. januar 1987. På præcis samme dato planlægger regeringen i samarbejde med det radikale venstre at afskaffe hele bloktilskudssystemet og ændre udligningsordningen grundlæggende. Det betyder, at dette lovforslag, som skulle ændre tilskudsberegningen som følge af den ændrede sociale finansiering, i bedste fald er helt meningsløst.

Isoleret set opfatter mindretallet de fleste af de foreslåede ændringer i byrdefordelingen som positive, men de burde være gennemført for længst og i hvert tilfælde uaf-

hængigt af afskaffelsen af de sociale refusioner.

I den sammenhæng, lovforslaget optræder i, må mindretallet indstille lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Ændringsforslag

Til § 1

Af et *mindretal* (S og SF):

1) Før nr. 21 indsættes som nyt nummer: »01. I § 19, stk. 2, indsættes som nyt 3. pkt.: »Fra og med 1990 forhøjes tilskuddet med et beløb, der svarer til $\frac{1}{3}$ af de i stk. 4 beregnede tilskud.«

2) I det under *nr. 21* foreslåede § 19, stk. 4, ændres »kan i årene 1987–1989 yde« til: »yder i årene 1987–1989«.

Bemærkninger

Til nr. 1

De byrder, der lægges på en række kommuner ved fjernelsen af de procentvise tilskud fra staten til daginstitutioner, plejehjem, skolelægeordning, sundhedspleje, hjemmesygepleje og andet, er så store og så varige, at det må være nødvendigt at øge statens støtte til særlig vanskeligt stillede kommuner væsentligt, når den treårsperiode udløber, hvori staten betaler et særligt tilskud til kommuner, hvis umiddelbare tab overstiger 0,3 pct. af skattegrundlaget.

Derfor foreslås, at statens tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner – fra og med 1990 – forøges med et beløb svarende til summen af $\frac{1}{3}$ af de beløb, der ydes i hvert af årene 1987–89 til ovennævnte kommuner.

Der må ved fordelingen af tilskuddene til vanskeligt stillede kommuner i årene efter 1989 tages særligt hensyn til de kommuner, der rammes særlig hårdt af fjernelsen af de sociale og sundhedsmæssige statsrefusioner, så det sikres, at de ikke får pludselige skattestigninger ved den treårige overgangsperiode udløb.

Til nr. 2

Ved ændringsforslaget præciseres det, at de pågældende kommuner skal kunne regne med det særlige tilskud.

Karen Højte Jensen (KF) nfm. Flemming Jensen (KF) Lizzie Lichtenberg (KF)

Lis Aaltonen (KF) Svend Heiselberg (V) Thor Pedersen (V) Maisted (FD)

Steffensen (KrF) Hanne Andersen (S) Helle Degn (S) Jytte Andersen (S) Lerke (S)

Henning Rasmussen (S) fmd. Taanquist (S) Agerschou (SF) Tommy Dinesen (SF)

Ole Vig Jensen (RV)

Partierne CD, VS og FP havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag

Nogle af henvendelserne til udvalget samt ministerens kommentar hertil

Spørgsmål 8:

»Udvalget ønsker tilstillet de kommunale organisationers og Københavns og Frederiksberg kommuners udtalelser over lovforslaget.«

Svar:

Ved skrivelse af 7. maj 1985 til folketingets kommunaludvalg har Amtsrådsforeningen udtalt sig over lovforslag nr. L 225. Skrivelserne vedlægges. Jeg har samtidig anmodet Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg kommuner om en udtalelse, som vil blive tilstillet udvalget, så snart de foreligger.

Til Amtsrådsforeningens skrivelse skal jeg knytte følgende kommentarer.

Det anføres indledningsvis i Amtsrådsforeningens skrivelse, at det i lovforslaget skønnes, at amterne får et tab på 300 mill. kr., der modsvares af en tilsvarende gevinst for Københavns og Frederiksberg kommuner. Amtsrådsforeningen tager på denne baggrund forbehold for forudsætningerne om

uændret skat ved uændret aktivitet i amterne i 1987.

Man beklager i øvrigt, at der ikke foreligger beregninger af de samlede byrdefordelingsmæssige konsekvenser af de to lovforslag (L 225 og L 227). Det anføres videre, at korrektionen for regionale lønforskelle samt ændringen i udligningsniveauet fra 80 til 85 pct. ikke har sammenhæng med omlægningen af den sociale finansiering og derfor kunne gennemføres uafhængigt af denne omlægning allerede i 1986.

Vedrørende disse tre punkter i Amtsrådsforeningens skrivelse kan jeg henvise til min besvarelse af spørgsmål 8 til lovforslag nr. L 227, som samtidig er tilstillet udvalget.

Herudover anføres det, at der i forbindelse med forøgelsen af udligningsniveauet burde foretages en nærmere undersøgelse af virkningerne af at erstatte den gennemsnitlige skatteprocent med den faktiske skatteprocent ved udligningen af beskatningsgrundlag.

Disse spørgsmål er nærmere belyst i nedenstående tabel 1.

Tabel 1

Konsekvenser af at anvende faktisk beskatningsniveau målt i forhold til det budgetterede beskatningsgrundlag 1985 (÷) skattelettelse (+) skattestigning

Amtskommunal fordeling	Samlet ændring ved L 225, jfr. bilag 3 kol. (6) i lovforslaget (1).	Virkning af at anvende faktisk beskatningsniveau (2).	Samlet ændring ved L 225 inkl. faktisk beskatningsniveau. (3).
013 Københavns kommune	÷ 1.02	0.09	÷ 0.93
014 Frederiksberg kommune	÷ 0.21	0.19	÷ 0.02
015 Københavns amtskommune	0.09	÷ 0.16	÷ 0.07
020 Frederiksborg amtskommune	0.09	÷ 0.11	÷ 0.02
025 Roskilde amtskommune	÷ 0.12	÷ 0.02	÷ 0.14
030 Vestsjællands amtskommune	0.13	÷ 0.06	0.07
035 Storstrøms amtskommune	0.05	0.02	0.07
040 Bornholms amtskommune	0.20	0.11	0.31
042 Fyns amtskommune	0.20	0.05	0.25
050 Sønderjyllands amtskommune	0.14	0.06	0.20

055 Ribe amtskommune	0.16	0.08	0.25
060 Vejle amtskommune	0.20	0.08	0.27
065 Ringkøbing amtskommune.....	0.20	0.09	0.29
070 Århus amtskommune	0.03	0.02	0.05
076 Viborg amtskommune	0.39	÷0.16	0.23
080 Nordjyllands amtskommune	0.17	0.13	0.30
I alt	÷0.00	0.00	÷0.00

I kolonne (1) er vist de samlede ændringer i den amtskommunale byrdefordeling ved L 225. Det fremgår, at især Københavns kommune vil få en gevinst ved de foreslåede finansieringsomlægninger og tilpasninger af tilskuds- og udligningssystemet.

I kolonne (2) vises effekten af at anvende faktisk beskatningsniveau i udligningsberegningen. Det ses, at København, Frederiksborg, Roskilde, Vestsjællands og Viborg amtskommuner vil have fordel heraf, mens især Frederiksberg kommune samt Bornholms og Nordjyllands amtskommuner vil miste ved ændringen.

Endelig vises den samlede effekt af den sociale finansieringsomlægning og udligning ved hjælp af faktisk beskatningsniveau i kolonne (3). Resultatet af beregningerne viser, at gennemførelse af forslaget især giver gevinst til amtskommunerne i hovedstadsområdet.

Endelig anføres det i skrivelsen, at Amtsrådsforeningen generelt tager store forbehold

for beregningerne på grund af et mangelfuldt beregningsgrundlag. Man anmoder i denne forbindelse om, at der fremlægges beregninger over mer-/mindreudgifter for de enkelte foranstaltninger for hver enkelt amtskommune.

Hertil skal bemærkes – som det også er anført i lovforslagets bemærkninger – at beregningsgrundlaget som ved de fleste vurderinger af omlægninger i byrdefordelingen hviler på de sidst vedtagne budgetter (1985-budgetdata) med de deraf følgende usikkerhedsmomenter (beregningsforudsætningerne er nærmere beskrevet i bilag 4 til lovforslaget). Der foreligger f.eks. ikke sikre oplysninger om fordelingen af de sociale udgifter i de enkelte kommuner og amter på foranstaltninger for personer over og under 67 år.

På denne baggrund er beregningerne i lovforslaget udtryk for de bedst mulige skøn over lovforslagets byrdefordelmæssige virkninger, som det eksisterende datamateriale har muliggjort.

Amtsrådsforeningen i Danmark

Folketingets kommunaludvalg

Indenrigsministeren har den 24. april 1985 fremsat forslag til lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. (Ændret tilskudsberegning som følge af social finansiering). (Lovforslag nr. 225).

Lovforslaget om ændringer i tilskuds- og udligningssystemet som følge af ændret social finansiering knytter sig til de lovforslag, som indenrigsministeren og socialministeren har fremsat om afvikling af refusionerne for en række sociale udgiftsområder. Endvidere er det i lovforslagets beregninger forudsat, at de psykiatriske H-plejehjem overføres fra sygehusvæsenet til socialområdet.

Lovforslagets formål er at sikre, at de byrdefordelmæssige forskydninger som følge af omlægningen af de sociale refusioner bliver så små som muligt. Lovforslaget foreslås derfor at træde i kraft samtidig med omlægningen af de sociale refusioner, dvs. pr. 1. januar 1987.

Lovforslaget indeholder for amterne følgende forslag til ændringer i tilskuds- og udligningssystemet:

- indførelse af et nyt socialt kriterium (dødelighed) og en samlet forøgelse af de sociale kriteriers vægt fra 17,5 pct. til 20,0 pct.
- en korrektion for regionale lønforskelle i statens tilskud til amterne samt ved udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov
- forhøjelse af udligningsniveauet fra 80 til 85 pct. i udligning af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov
- 3-årigt særtilskud for kommuner, hvis tab overstiger 0,3 pct. af deres beskatningsgrundlag.

Ifølge lovforslagets beregninger medfører den samlede omlægning af den sociale finansiering samt de foreslåede ændringer af tilskuds- og udligningssystemet, at amterne får et tab på ca. 300 mill. kr., der modsvares af

en tilsvarende gevinst for Københavns og Frederiksberg kommuner.

Amtsrådsforeningen må tage forbehold for forudsætningerne om uændret skat ved uændret aktivitet fra 1987, når amterne under ét påføres en merudgift på ca. 300 mill. kr. som følge af ændringerne i lovforslaget om social finansiering.

Amtsrådsforeningen skal i øvrigt beklage, at der ikke foreligger beregninger af de samlede byrdefordelmæssige konsekvenser af dette lovforslag og lovforslaget om konjunkturregulering, selv om ændringer i forbindelse med omlægningen af den sociale finansiering først træder i kraft den 1. januar 1987.

Det er Amtsrådsforeningens opfattelse, at såvel korrektionen for regionale lønforskelle som ændringen i udligningsniveauet fra 80 til 85 pct. ikke har sammenhæng med ændringen af den sociale finansiering. Sådanne forslag kan derfor gennemføres uafhængigt af omlægningen af den sociale finansiering og i givet fald allerede fra 1986.

Samtidig må det konstateres, at forslagene om at korrigere lønforskelle og at ændre udligningsniveauet for amterne betyder, at de byrdefordelmæssige konsekvenser ved omlægningen af finansieringsreglerne på det sociale område bliver mere omfattende.

Såfremt udligningsniveauet hæves, bør virkningerne af at erstatte den gennemsnitlige skatteprocent med den faktiske skatteprocent ved udligningen af beskatningsgrundlag og udgiftsbehov undersøges og belyses nærmere.

Der kan i den forbindelse henvises til indenrigsministeriets betænkning nr. 963 af oktober 1982: Kommunal udligning og tilskud til kommuner. Heri er det bl.a. konkluderet, »at man ved høje udligningsniveauer bør anvende faktisk beskatningsniveau, mens det gennemsnitlige beskatningsniveau kan anvendes ved lave udligningsniveauer.«

Endvidere skal der peges på, at der ved tilskudsberegningen i den kommunale hovedstadsudligning anvendes faktisk beskatningsgrundlag, selv om udligningsniveauet er lavere end det, der er foreslået for den amtskommunale udligning.

Endelig må Amtsrådsforeningen generelt tage store forbehold for beregningerne, da der ikke foreligger en fordeling af de sociale udgifter i de enkelte kommuner og amter på

foranstaltninger for personer over og under 67 år. Hertil kommer usikkerheden vedrørende fordelingen af psykiatriske H-plejehjem på social- og sundhedssektoren.

Amtsrådsforeningen skal anmode om, at der – bl.a. af hensyn til flerårsbudgetteringen – fremlægges beregninger over mer-/mindredgifter for de enkelte foranstaltninger for hver enkelt amtskommune.

Med venlig hilsen

PER KAALUND

/ Otto Larsen

Kommunernes Landsforening

Folketingets kommunaludvalg

Indenrigsministeriet fremsatte den 24. april 1985 lovforslag nr. 225: »Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner«. (Ændret tilskudsberegning som følge af social finansiering)«.

Lovforslaget indebærer en række ændringer i tilskuds- og udligningssystemet med henblik på at sikre, at de byrdefordelmæssige udsving som følge af omlægningen af de sociale refusioner blev så små som muligt.

Hvad angår forslaget om at indføre arbejdsløshed og kvinders erhvervsfrekvens som nye kriterier i udgiftsbehovsudligningen, er det landsforeningens opfattelse, at finansieringsudvalgets analyser har vist, at disse kriterier øver indflydelse på kommunernes udgiftsbehov. Landsforeningen kan derfor støtte, at disse sociale kriterier inddrages i udligningen. Fastsættelsen af den vægt, hvormed disse kriterier og de eksisterende sociale kriterier skal indgå i udligningen, er efter landsforeningens opfattelse et landspolitisk spørgsmål, som landsforeningen derfor ikke har taget stilling til.

Landsforeningen finder desuden i lighed

med tidligere, at det principielt er rigtigt, at regionale lønforskelle indgår i udligningen, men at dette må vurderes i sammenhæng med udligningsniveauet for beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Hvorvidt indførelse af regionale lønforskelle skal give anledning til et ændret udligningsniveau, er efter landsforeningens opfattelse et landspolitisk spørgsmål.

Landsforeningen skal endvidere endnu en gang pege på, at kontanthjælpsrefusionen bør forhøjes fra 50 pct. til mindst 75 pct. og boligstøttere fusionserne til 100 pct. En forhøjelse af disse refusioner vil sikre en bedre overensstemmelse med den faktiske ansvarsfordeling på området, ligesom den vil gavne kommuner med store sociale problemer.

Hvad angår de byrdefordelmæssige konsekvenser, er det landsforeningens opfattelse, at de byrdefordelmæssige udsving som følge af omlægningen bør være mindst mulige. Landsforeningen kan derfor støtte, at der indføres en overgangsbestemmelse, der indebærer, at ingen kommune i perioden 1987-89 lider et tab på mere end 0,3 pct. som følge af omlægningen.

Med venlig hilsen

EVAN JENSEN

/ Peter Gorm Hansen

Kommentar til skrivelse af 10. maj 1985 fra Kommunernes Landsforening

I skrivelse af 10. maj 1985 til folketingets kommunaludvalg fra Kommunernes Landsforening anføres det, at landsforeningen kan støtte indførelse af de nye sociale kriterier, arbejdsløshed og kvinders erhvervsfrekvens, i udligningen, ligesom man finder, at det principielt er rigtigt at korrigere for regionale lønforskelle, idet dog en sådan korrektion må vurderes i sammenhæng med udligningsniveauet.

Jeg har ingen kommentarer til disse punkter i landsforeningens skrivelse.

Det hedder videre i skrivelsen, at kontanthjælpsrefusionen bør forhøjes til mindst 75 pct. og boligstøttere fusionerne til 100 pct., hvilket ifølge landsforeningen dels vil sikre en bedre overensstemmelse med den faktiske ansvarsfordeling på området og dels gavne kommuner med store sociale problemer.

Virkningerne for den enkelte kommune af en forhøjelse af kontanthjælpsrefusionen fra 50 til 75 pct. er nærmere belyst i min besvarelse af 14. maj 1985 af spørgsmål 14 fra kommunaludvalget (L 225 - bilag 12), hvortil

jeg kan henvise. For så vidt angår den generelle og principielle baggrund for, at regeringen i den nuværende situation finder det u hensigtsmæssigt med større forøgelse af refusionerne, kan jeg henvise til mine kommentarer til en skrivelse af 7. maj 1985 fra borgmester Thorkild Simonsen, Århus kommune, som tidligere er tilstillet udvalget. Det fremgår bl.a. heraf, at kontanthjælpen ikke er en fuldstændig lovbunden ydelse, hvorfor kommunerne øver indflydelse på aktivitetens omfang. Både ansvarshensynet og neutralitetshensynet vil derfor blive tilsidesat ved en sådan ordning, idet der er en væsentlig sammenhæng med bl.a. sygedagpenge og med visse serviceydelser, herunder revalidering og institutionsophold.

Afslutningsvis anfører landsforeningen, at den kan støtte overgangsbestemmelsen, hvorefter ingen kommune i årene 1987-89 kan lide et tab på mere end 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget. Heller ikke dette punkt i landsforeningens skrivelse giver mig anledning til kommentarer.