

Lovforslag nr. L 62. Fremsat den 7. november 1990 af indenrigsministeren (Thor Pedersen)

Forslag

til

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

(Refusionsomlægning og budgetgaranti)

§ 1

I lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, jf. lovbekendtgørelse nr. 545 af 20. juli 1990, foretages følgende ændringer:

1. § 10, stk. 3, affattes således:

»Stk. 3. Tilskuddet fastsættes som summen af:

- 1) det foregående års tilskud med tillæg eller fradrag som følge af efterregulering,
- 2) kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne i tilskudsåret,
- 3) kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes og amtskommunernes virksomhed,
- 4) kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i antallet af kontanthjælpsmodtagere med 50 pct. refusion, antallet af modtagere af ungdomsydelse med

50 pct. refusion, antallet af arbejdstilbudspersoner, hvortil kommunerne afholder udgifterne, samt ændringer i udgifter vedrørende deltagere i kommunale beskæftigelsesordninger samt førtidspensionister med 50 pct. refusion,

5) statslige mer- eller mindreudgifter ved beregning af tilskud og tilsvarende efter § 2 samt udgifterne til statstilskud efter § 18 og § 21.«

2. I § 19 indsættes efter stk. 4 som nyt stykke:

»Stk. 5. I 1991 yder kommuner, der har en gevinst ved refusionsomlægningen i 1991 vedrørende førtidspension samt syge- og barseldagpenge, et tilskud til de kommuner, der har et tab. Den enkelte kommunes gevinst eller tab fastsættes endeligt af indenrigsministeren på grundlag af oplysninger for regnskabsåret 1990.«

§ 2

Loven har virkning for tilskudsberegningen fra og med tilskudsåret 1991.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets formål

Det foreliggende lovforslag er et led i gennemførelsen af aftalen af 27. september 1990 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om refusionsomlægning og budgetgaranti. Forslaget skal ses i sammenhæng med det af socialministeren samtidigt fremsatte forslag til lov om ændring af den sociale styrelseslov og lov om social pension m.v. (Omlægninger af regler om tilkendelse af førtidspension, refusionssatser og ankestrukturen m.v.).

Dette lovforslag omhandler den del af aftalen, der vedrører den kommunale budgetgaranti og byrdefordelingsvirkningerne som følge af refusionsomlægningen.

Lovforslaget har været forelagt de kommunale parter til udtalelse.

2. Lovforslagets hovedindhold

2.1. Budgetgaranti

Aftalen af 27. september 1990 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening indebærer, at der indføres en fælles refusionsprocent på 50 pct. af kommunernes udgifter til de forskellige overførselsindkomster, herunder førtidspension.

En omlægning af refusionerne efter disse retningslinier vil indeholde en bedre tilskyndelse til at vælge aktive ydelser frem for passive.

Om sammenhængen med de kommunale udgifter hedder det i aftalen:

»Regeringens aktiveringspolitik vil kunne føre til, at kommunerne vil få ansvaret for en større personkreds, end de har efter de gældende regler. Indførelsen af medfinansiering af udgiften til førtidspension for de under 60-årige vil endvidere give kommunerne økonomisk medansvar for dele af udgifterne til en i de seneste år kraftigt voksende befolkningsgruppe.

De foreslåede ændringer aktualiserer endvidere spørgsmålet om kontanthjælpsudgifternes konjunkturfølsomhed.

Kommunernes Landsforening og regeringen er derfor enige om at foreslå en kommunal budgetga-

ranti vedrørende udviklingen i de samlede kommunale udgifter til kontanthjælp og førtidspension.«

Den foreslåede budgetgaranti skal sikre, at de kommunale budgetter ikke påvirkes af ændringer i antallet af kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister og personer i arbejdstilbud i kommunerne, idet udviklingen i antallet af personer i disse grupper til en vis grad bestemmes af konjunkturerne og kun i begrænset omfang kan styres af kommunerne.

Garantien baseres på ændringerne i forhold til 1990 for hele landet i antallet af kontanthjælpsmodtagere omfattet af 50 pct. statsrefusion, antallet af modtagere af ungdomsydelse med 50 pct. refusion, antallet af arbejdstilbudspersoner, hvortil kommunerne afholder udgifterne, samt i udgifterne vedrørende aktiverede kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister med 50 pct. statsrefusion.

Garantien udgør et beløb, der tillægges eller fratages statens tilskud til kommunerne. Det beregnes for det enkelte år som den procentvise ændring i antallet af personer m.v. i hver af de nævnte grupper ganget med udgiften til disse året før og opregnet med satsreguleringsprocenten.

For så vidt angår aktiverede kontanthjælpsmodtagere og førtidspension opgøres budgetgarantien direkte ud fra de kommunale regnskaber.

Den foreløbige budgetgaranti beregnes på grundlag af statens skøn ud fra gældende lovgivning til brug for udarbejdelsen af finanslovforslaget for det kommende finansår over antallet af personer m.v. i de pågældende grupper. Der foretages en efterregulering på grundlag af den opgjorte statistik over antallet af personer m.v. i de pågældende grupper.

Den foreløbige regulering af tilskuddet vedrørende budgetgarantien vil ske første gang i forbindelse med midtvejsreguleringen af tilskuddet for 1991 og fastsættelsen af tilskuddet for 1992. Reguleringen vil blive indarbejdet i det aktstykke, som forelægges til Finansudvalgets godkendelse i juni måned, første gang i juni 1991.

Reglerne i medfør af Det Udvidede Totalbalanceprincip om kompensation til kommunerne i forbindelse med bindende regelændringer m.v. vil blive til-

passet indførelsen af budgetgaranti-ordningen efter drøftelse med de kommunale parter.

2.2 Byrdefordeling og udligning

Et skøn over byrdefordelingen mellem kommunerne af den foreslåede refusionsomlægning viser, at når der tages hensyn til den forventede ændrede adfærd, vil virkningerne af medfinansiering af førtidspension de første år være meget beskedne.

Byrdefordelingen som følge af ændringen af refusionsprocenterne ved sygdom og barsel vil i væsentligt omfang neutralisere hinanden.

De beregnede byrdefordelmæssige udsving for 1991 neutraliseres ved, at kommuner med beregnet gevinst yder et tilskud til kommuner med beregnet tab.

Ifølge aftalen af 27. september 1990 skal der for 1992 og 1993 med Kommunernes Landsforening aftales en beregningsmetode med henblik på at begrænse de byrdefordelmæssige udsving mest muligt under hensyn til bibeholdelse af aktiveringstilskyndelsen.

Indenrigsministeriets finansieringsudvalg vil i øvrigt løbende følge udviklingen i byrdefordelingen nøje og vil udarbejde forslag til ændringer i udligningssystemet, hvis det skulle vise sig nødvendigt.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

I forhold til gældende lov indsættes der et nyt nr. 4 i § 10, stk. 3, der fastlægger de beløb, der indgår i opgørelsen af den kommunale bloktilskudspulje.

Opgørelsen af de i stk. 3, nr. 4, nævnte mer- eller mindredgifter sker til den foreløbige regulering på grundlag af statens skøn ud fra gældende lovgivning til brug for udarbejdelsen af finanslovsforslaget for det kommende finansår over udviklingen i antallet af personer m.v. i de nævnte grupper. Antallet af personer opgøres på helårsbasis.

Den foreløbige regulering af tilskuddet sker første gang i sommeren 1991 i forbindelse med midtvejsreguleringen af tilskuddet for 1991 og fastsættelsen af tilskuddet for 1992.

Der foretages en efterregulering på grundlag af den faktisk opgjorte udvikling.

Budgetgarantien beregnes særskilt for hver af de omhandlede grupper som den procentvise ændring i antallet ganget med udgiften det foregående år, opreguleret med anvendelse af satsreguleringsprocenten, jf. lov nr. 385 af 13. juni 1990 om en satsreguleringsprocent. For så vidt angår aktiverede kontanthjælpsmodtagere og førtidspension opgøres budgetgaranti-

en dog direkte ved stigningen i de kommunale udgifter.

Opgørelsen af de enkelte elementer i budgetgarantien til henholdsvis den foreløbige beregning og efterreguleringen sker på følgende grundlag:

Udgifterne til *kontanthjælp* opgøres ud fra de kommunale bruttoudgifter til hjælp efter bistandslovens §§ 37 og 43 (excl. udgifter til flygtninge med 100 pct. refusion).

Det forventede antal modtagere (helårsbasis) opgøres på grundlag af statens skøn ud fra gældende lovgivning til brug for udarbejdelsen af finanslovsforslaget. Efterreguleringen sker på grundlag af Danmarks Statistiks opgørelse af antallet af modtagere (helårsbasis).

Udgifterne til *ungdomsydelse* opgøres ud fra de kommunale bruttoudgifter efter bistandslovens §§ 49 a-c (excl. udgifter til flygtninge med 100 pct. refusion).

Det forventede antal modtagere (helårsbasis) opgøres på grundlag af statens skøn ud fra gældende lovgivning til brug for udarbejdelsen af finanslovsforslaget. Efterreguleringen sker på grundlag af Danmarks Statistiks opgørelse af antallet af modtagere (helårsbasis).

Udgifterne til *arbejdstilbudspersoner* opgøres som de kommunale bruttolønudgifter i henhold til lov om arbejdstilbud til ledige, fratrukket de kommunale indtægter ved statstilskuddet efter § 2 samt amtskommunernes betaling efter § 4, stk. 2, i lov om arbejdstilbud til ledige.

Antallet af arbejdstilbudspersoner, hvortil kommunerne afholder udgifterne (helårsbasis), opgøres på grundlag af statens skøn ud fra gældende lovgivning til brug for udarbejdelsen af finanslovsforslaget.

Efterreguleringen sker på grundlag af det af Arbejdsministeriet opgjorte antal arbejdstilbudspersoner, hvortil kommunerne afholder udgifterne (helårsbasis).

Til brug for budgetgarantien vedrørende *aktiverede kontanthjælpsmodtagere* beregnes udviklingen i de kommunale udgifter direkte ud fra de kommunale bruttoudgifter til deltagere i kommunale beskæftigelsesordninger i henhold til lov om kommunal beskæftigelsesindsats, lov om ungdomsskoler, produktions-skoler og daghøjskoler samt lov om ungdomsvejledning og visse uddannelsesforanstaltninger fratrukket de kommunale indtægter fra statstilskud til disse beskæftigelsesaktiviteter.

Ved den foreløbige beregning lægges statens skøn ud fra gældende lovgivning over udviklingen i udgifterne til brug for udarbejdelsen af finanslovsforslaget til grund. Efterreguleringen sker på grundlag af de kommunale regnskaber.

Ved opgørelsen af budgetgarantien vedrørende *førtidspensionister* med 50 pct. refusion beregnes udviklingen i de kommunale udgifter direkte, således at budgetgarantien opgøres ud fra de kommunale bruttoudgifter til denne persongruppe.

Ved den foreløbige beregning lægges statens skøn ud fra gældende lovgivning over udviklingen i udgifterne til brug for udarbejdelsen af finanslovforslaget til grund. Efterreguleringen sker på grundlag af de kommunale regnskaber.

For flere af de kommunale udgiftsområder, som omfattes af budgetgarantien, gælder, at der er gennemført regelændringer med ikrafttræden i løbet af 1990 eller først fra 1991. De kommunale udgifter for 1990 vil derfor ikke fuldt afspejle det gældende regelsæt. Ved opgørelsen af budgetgarantien for 1991 vil det derfor være nødvendigt at foretage en korrektion af beregningsgrundlaget herfor. Korrektionen vil blive forhandlet med de kommunale parter.

Til nr. 2

Det foreslås, at der i 1991 ydes kompensation til de kommuner, der taber – beregnet på grundlag af regnskab 1990 – som følge af de ændrede finansieringsregler. Tilskuddet finansieres af gevinstkommunerne.

Når regnskabstal for 1990 foreligger, vil Indenrigsministeriet gennemføre en beregning på dette grundlag. Afregning af tilskud og tilsvær vil ske endeligt i henhold til denne beregning i slutning af 1991. Beregningen vil blive drøftet med de kommunale parter.

Opgørelsen af de enkelte elementer i særtilskuds/særtilsvarsordningen i 1991 vil ske på følgende måde:

Der beregnes en total kommunal merudgift til *førtidspension* i 1991 på baggrund af det af socialministeren fremsatte lovforslag. Fordelingen på kommunerne vil ske efter et simpelt gennemsnit af antal tilkendelser i årene 1984–1989.

Ved beregningen af de totale kommunale mindreudgifter til *sygedagpenge for fravær til og med 13. uge* og merudgifter til *sygedagpenge for fravær efter 13. uge* vil der blive benyttet opgørelsen fra aktstykket juni 1991 til Finansudvalget om de økonomiske konsekvenser vedrørende lovændring for sygedagpenge.

Som fordelingsnøgle vil blive anvendt den enkelte kommunes regnskab 1990 til sygedagpenge gange henholdsvis andelen af sygedagpenge i den enkelte kommune til fravær før og efter 13. uge. Fordelingen af sygedagpenge i den enkelte kommune på henholdsvis fravær indtil 13. uge og fravær efter 13. uge vil blive foretaget på grundlag af fordelingen i den enkelte kommune i 1989.

De totale kommunale mindreudgifter til *barselsdagpenge* beregnes ligeledes som opgjort i aktstykket juni 1991 til Finansudvalget. Fordelingen på enkeltkommuner vil ske efter regnskab 1990.

I udligningssystemet vil der blive taget højde for virkningen af, at de kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter ændres, og at bloktilskudspuljen forudsættes ændret med de kommunale mindreudgifter som følge af refusionsomlægningen.