

Til lovforslag nr. L 202. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 30. april 1992

Betænkning

over

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

(Ændring af vægte for udgiftsbehovskriterier og ændring af hovedstadsudligning)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt. Nogle af udvalgets spørgsmål og indenrigsministerens besvarelse heraf samt skrivelse af 27. februar 1992 fra Kommunernes Landsforening er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Frederiksværk Kommune,
Gladsaxe Kommune,
Helsingør Kommune,
Hvidovre Kommune,
Københavns Kommune,
Rødovre Kommune,
Stenløse Kommune og
Tårnby Kommune.

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

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et flertal inden for flertallet (Socialdemokratiets medlemmer af udvalget) kan tilslutte sig justeringen af vægtfaktorerne i ländsudligningen af udgiftsbehov og justeringen af vægt-

faktorerne i udligningen af udgiftsbehov i hovedstadsområdet.

Flertallet kan derimod ikke medvirke til den foreslåede reduktion af udligningsniveauet i udligningen af beskatningsgrundlaget i hovedstadsområdet fra 0,90 til 0,85 og de heraf følgende ændringsforslag (ændring af faktisk skattetryksfaktor til en gennemsnitlig skattetryksfaktor, ændret overudligningsbestemmelse for hovedstadsudligningen og en forøgelse af udligningsniveauet i udligningen af udgiftsbehov i hovedstadsområdet fra 0,25 til 0,35).

Baggrunden herfor er dels, at regeringen den 11. juni 1991 indgik en treårig aftale med Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi fra 1992 til 1994 for at sikre kommunerne faste forudsætninger for budgetlægningen i en treårig periode, dels at der ikke er nogen sammenhæng mellem beskatningsgrundlag og væksten i en kommune.

En ændring af udligningsniveauerne i hovedstadsområdet vil medføre, at en række kommuner vil få øgede indtægter og en række kommuner faldende indtægter. For så vidt angår kommunerne med faldende indtægter vil det være nødvendigt at sætte beskatningen i vejret, da disse i henhold til aftalen af 11. juni 1991 allerede har foretaget (eller har igangsat) de nødvendige tilpasninger for at leve op til aftalen. For de kommuner, der vil blive begunstiget ved omlægningen, vil tilskyndelsen til at sætte udgifterne i vejret (i stedet for en skattesænkning) være så stor, at omlægningen alt i alt vil føre til en samlet stigning i beskatningen.

Dette vil være i strid med aftalen om kommunernes økonomi fra 1992 til 1994. Det vil således være regeringen selv, der er årsag til, at aftalens indhold om uændret beskatning for kommunerne under et i forhold til 1991 ikke holder.

Det skal herved bemærkes, at også Kommunernes Landsforening deler denne opfattelse, jf. foreningens brev af 27. februar 1992, hvori det meddeles, at »det er bestyrelsens opfattelse, at man må fraråde ændringer i udligningsordningerne i den periode, der er omfattet af aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi 1992 til 1994.«

Endvidere vil en sænkning af udligningsniveauet i hovedstadsområdet forstærke den tendens, der allerede i dag kan konstateres til, at skatteyderne kort før den 5. september flytter folkeregisteradresse til en kommune med lav kommuneskat (skattelykommune) for så at flytte tilbage kort tid efter den 5. september. Baggrunden herfor er, at en skatteydere kommuneskat i f.eks. 1993 afhænger af, hvor pågældende den 5. september 1992 er tilmeldt folkeregistret.

For så vidt angår regeringens begrundelse om, at en ændret hovedstadsudligning vil medføre særlig væksthjælp, er der ikke hold i en sådan argumentation. En ændret udligning af beskatningsgrundlag bevirker, at kommuner med lavt beskatningsgrundlag kommer til at betale til kommuner med højt beskatningsgrundlag. Det har imidlertid ikke noget at gøre med, hvor der skabes ny produktion og beskæftigelse. Tværtimod fremgår det af det optrykte svar på spørgsmål 14, at der netop er stor forskel på de kommuner, hvor der skabes ny vækst og dermed nye arbejdspladser, og de kommuner, hvor de pågældende medarbejdere i virksomhederne bor og derfor betaler indkomstskat.

Netop det høje udligningsniveau tilsiger, at det kan betale sig for en kommune at skabe nye arbejdspladser og vækst i sit område, for selv om medarbejderne, der er ansat i de pågældende virksomheder, bor i andre kommuner, vil den pågældende kommune via den høje udligning få andel i de øgede indkomster. Således har f.eks. Københavns Kommune et overskud på godt 144.000 arbejdspladser (369.409 - 224.575), der alle giver beskæftigel-

se til personer uden for kommunen og derfor betaling af indkomstskat til disse kommuner. Ved den høje udligning får også Københavns Kommune glæde af at skabe endnu flere arbejdspladser.

Det har endvidere været fremført i debatten, at en sænkning af udligningsniveauet vil tilskynde kommunerne til en ekstra ligningsindsats, da de selv kommer til at beholde en større del af provenuet.

Skatteministeren har imidlertid den 22. januar 1992 erklæret, at »den ligningsindsats, der gøres i kommunerne, efter min opfattelse er fuldt tilfredsstillende«.

Der synes således ikke at være hold i dette argument, men hvis det skal tillægges nogen betydning, burde det udmøntes i et forslag om at lade kommunerne få en større andel af selskabsskatteprovenuet, f.eks. en femtedel.

Med lovforslaget odelægges den kommunale planlægning, og der ændres ganske betydeligt på de forudsætninger, der er af afgørende betydning, når der skal skabes økonomisk balance og vækst i kommunerne.

Hovedparten af lovforslaget bør derfor udskydes til senere, og det bør i den mellemliggende periode undersøges, om der kan indføres et beskæftigelsesaktivitetskriterium i det kommunale tilskuds- og udlignings-system, jf. det optrykte svar på spørgsmål 12.

Et mindretal inden for flertallet (Socialistisk Folkeparti medlem af udvalget) er enig med Kommunernes Landsforening i en ting, nemlig at der er et behov for en bredere vurdering af de nuværende udligningssystemer set i lyset af de senere års udvikling i den kommunale økonomi, men så hører enigheden også op.

Mindretallet er af den mening, at der skal indføres aktivitetsfremmende udligningsordninger, og gerne uden at gå helt tilbage til direkte refusionsordninger. Der er ikke tvivl om, at havde der været en vægt i dette lovforslag, der betød bedre udligning, såfremt man indtog antal ældre med antal aktivitet såsom plejehjemsplads, hjemmehjælpstimer m.v., så ville København blive bedre stillet, for i hovedstaden er der et stort antal ældre og behov for større ældreindsats. Det har ikke været muligt at nå frem hertil, og formen med spørgsmål og svar har ikke været tilstrækkelig til at få klare

bud på ændringer, uden (om man så må sige) utilsigtede bivirkninger. Det er beklageligt.

Dertil kommer henvendelser fra mange kommuner, der protesterer mod store ændringer midt i en aftaletid. Havde lovforslaget set rigtigt ud, set med mindretallets øjne, havde det sidste måske ikke spillet den afgørende rolle, for det er jo til enhver tid vanskeligt at finde det rette tidspunkt, men det må ligge klart, at et tidspunkt tættere på udløbet af den nugældende aftale ville have været rimeligt. Det ville også have kunnet give den fornødne tid til en bredere vurdering, som bl.a. Kommunernes Landsforening ønsker. Med de stillede ændringsforslag indstilles lovforslaget til vedtagelse.

Et andet mindretal inden for flertallet (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til vedtagelse med de stillede ændringsforslag. Dette sker i overensstemmelse med partiets ældrepolitik. Hvad angår den del af lovforslaget, som omhandler hovedstadsudligningen, finder mindretallet det naturligt, at Folketinget drøfter hovedstadsudligningen, inden den nuværende aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening udløber.

Et *mindretal* (Det Konservative Folkeparti, Venstres, Fremskridtspartiets, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Det er mindretallets opfattelse, at lovforslaget må ses som en helhed, der indeholder en afbalanceret sammensætning af ændringer i udgiftsbehovskriterierne samt i beskatningsgrundlags- og udgiftsbehovsudligningen inden for hovedstadsområdet.

Mindretallet finder, at der med lovforslaget sker en tiltrængt justering af hovedstadsudligningen, der kan medvirke til at styrke vækstinitiativer og beskæftigelse i hovedstadsområdet. Mindretallet fremhæver, at ændringerne bør gennemføres nu. Mindretallet kan endvidere støtte, at Indenrigsministeriets finansieringsudvalg undersøger konsekvenserne af aktivitetsbestemte tilskud og overvejer muligheder-

ne for at gøre udligningssystemet mere enkelt og overskueligt.

Mindretallet kan endvidere tilslutte sig de foreslåede ændringer af de vægte, der indgår i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, og som blandt andet indebærer, at ældreområdet får en større vægt i opgørelsen.

Det er over for udvalget gjort gældende, at lovforslaget skulle være et brud på den økonomiske treårsaftale for årene 1992 til 1994 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening. Mindretallet finder ikke denne påstand holdbar, da kommuneaftalen først og fremmest vedrører kommunernes økonomi under et.

Mindretallet finder generelt, at de økonomiske forskydninger ved lovforslaget for kommunerne er beskedne. Der er for alle kommunerne uden for hovedstadsområdet og for hovedparten af kommunerne i hovedstadsområdet tale om ændringer på mindre end 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget. Mindretallet har noteret sig, at indenrigsministeren af det allerede eksisterende tilskud til særlig vanskelig stillede kommuner i hovedstadsområdet efter § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner vil kunne begrænse forskydningerne ved lovforslaget.

Ændringsforslag

Af et *mindretal* (S og SF), tiltrådt af et *mindretal* (CD):

Til titlen

- 1) Undertitlen affattes således:
»(Ændring af vægte for udgiftsbehovskriterier)«.

Til § 1

- 2) Nr. 1, 2, 4 og 6 udgår.

Bemærkninger

Til nr. 1 og 2

Forslagsstillerne tilsigter med ændringsforslagene, at alene lovforslagets bestemmelser om vægtjusteringer gennemføres.

Hanne Andersen (S) · Bakholt (S) · Poul Erik Dyrhund (S) · Holger Graversen (S)

Klaus Hækkerup (S) fmd. · Peder Sass (S) · Stavard (S) · Lilli Gyldenkilde (SF)

Lis Noer Holmberg (CD) · Karen Højte Jensen (KF) · John Vinther (KF) · Per Tærstøl (KF)

Erik Larsen (V) · Mejdahl (V) · Poul Nødgaard (FP) nfm. · Ole Vig Jensen (RV)

Glønborg (KRF)

Bilag

Nogle af udvalgets spørgsmål til indenrigsministeren og dennes besvarelse heraf og skrivelse af 27. februar 1992 fra Kommunernes Landsforening

Spørgsmål 12:

Ministeren anmodes om at indhente udtalelse fra Kommunernes Landsforening for så vidt angår landsforeningens syn på det principielle i at indføre aktivitetskriterium, jf. spørgsmål 1 – bilag 6.

Svar:

Der henvises til vedhæftede svar fra Kommunernes Landsforening.

Spørgsmål 14:

Kan ministeren oplyse fordelingen af beskæftigede personer på bopæls- og arbejdsstedskommune for Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter (indpendlere og udpendlere mellem de 5 kommunale enheder)?

*Beskæftigelse i hovedstadsområdet
Fordelt efter bopæls- og arbejdssted*

	Arbejdssted: Københavns Kommune	Fr.berg Kommune	Københavns Amt	Frederiks- borg Amt	Roskilde Amt	Uden for hovedstaden	Total
<i>Bopælskommune:</i>							
Københavns Kommune	154.808	12.161	46.672	4.636	2.525	3.773	224.575
Frederiksberg Kommune	23.343	11.345	8.454	897	486	789	45.314
Københavns Amt . . .	114.456	11.150	204.920	8.285	5.210	3.771	347.792
Frederiksborg Amt . .	31.390	2.628	29.777	124.326	1.536	2.193	191.850
Roskilde Amt	23.516	2.325	23.120	2.070	68.464	3.722	123.217
Uden for hovedstaden	21.896	2.403	15.114	2.896	7.636		49.945
I alt	369.409	42.012	328.057	143.110	85.857	14.248	982.693

Svar:

Der henvises til den følgende tabel, der viser fordelingen af beskæftigede på bopæls- og arbejdsstedskommune.

Tabellen skal læses således, at af de 224.575 københavnske borgere, der er beskæftigede, har de 154.808 arbejdssteder i Københavns Kommune, 12.161 har arbejdssteder i Frederiksberg Kommune, 46.672 har arbejdssteder i Københavns Amt osv. Samtidig kan det ses, at af de 369.409, der i alt arbejder i (arbejdspladsen ligger i) Københavns Kommune har de 154.808 bopæl i Københavns Kommune, 23.343 har bopæl i Frederiksberg Kommune osv.

I den efterfølgende tabel er tallene omregnet til procent af det samlede antal beskæftigede med bopæl i kommunen, således at der fås et udtryk for, hvor mange procent af kommunens arbejdsstyrke der arbejder hvor.

Procentfordeling

	Arbejdssted: Københavns Kommune	Fr.berg Kommune	Københavns Amt	Frederiks- borg Amt	Roskilde Amt	Uden for hovedsta- den	Total
<i>Bopælskommune:</i>							
Københavns Kommune.....	69	5	21	2	1	2	100
Frederiksberg Kommune.....	52	25	19	2	1	2	100
Københavns Amt ...	33	3	59	2	1	1	100
Frederiksborg Amt .	16	1	16	65	1	1	100
Roskilde Amt	19	2	19	2	56	3	100
Uden for hovedstaden	44	5	30	6	15		100
I alt	38	4	33	15	9	1	100

Kilde: Tal fra Hovedstadsregionens Statistikkontor. Beskæftigede i 1986.

Kommunernes Landsforening

Den 10. april 1992

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

Vedrørende eventuel indførelse af et aktivitetskriterium i det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Indenrigsministeriet har med skrivelse af 20. marts 1992 (sag nr. 1400-1) på foranledning af et spørgsmål fra Kommunaludvalget anmodet om en udtalelse fra landsforeningen vedrørende det principielle i at indføre et aktivitetskriterium i det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Baggrunden for debatten om de aktivitetsbestemte tilskud har været overvejelser om at motivere kommunerne til at fremme en indsats på særlige opgaveområder. Det er dermed også en debat om Folketingets muligheder for gennem en målstyring at præge udviklingen på opgaveområder, hvor kompetencen til prioritering og detailbeslutninger er udlagt til kommunerne.

Det er landsforeningens opfattelse, at staten og kommunerne løbende bør være i dialog om udviklingen i de kommunale opgaver. Dette bør blandt andet ske med henblik på, at kommunerne generelt arbejder i overensstemmelse med de overordnede mål, som regeringen og Folketinget fastlægger.

Landsforeningen vil opfordre til, at staten og kommunerne i fællesskab drøfter mulighederne for at styrke dialogen om udviklingen i de kommunale opgaver. Landsforeningen vil imidlertid advare mod, at opmærksomheden i denne debat alene koncentrerer om økonomiske incitamenter, hvor kommunerne tilskyndes til at anvende flere ressourcer på udvalgte opgaveområder. De økonomiske incitamenter er kun ét blandt flere redskaber i samarbejdet mellem stat og kommuner om opgaveløsningerne.

Aktivitetsfremmende tilskud er ikke noget nyt. Forud for kommunalreformen blev store dele af den kommunale aktivitet finansieret ved procentrefusioner. Der er en række argumenter for, at skiftende regeringer, Folketinget og kommunerne i fællesskab har arbejdet på at

afskaffe disse refusionsordninger siden kommunalreformen i 1970.

Refusionsordningerne medførte en forvridding af den lokale beslutningsproces. De var endvidere administrativt besværlige og vanskeliggjorde en effektiv styring af statsfinansieringen. Hertil kom, at økonomisk velfunderede kommuner havde bedre mulighed for at iværksætte aktiviteter og dermed opnå statstilskud, samt at ordningerne var knyttet til afholdte udgifter og ikke til kvalitet og mængde.

Det er landsforeningens opfattelse, at anvendelse af aktivitetsbestemte tilskud enten som procentrefusion eller som et fast tilskud pr. ydelse vil skabe en række af de samme problemer, som de tidligere procentrefusioner.

Det gælder først og fremmest en forvridding af de lokale løsninger. På de fleste kommunale serviceområder – f.eks. på ældreområdet – har man i dag en meget bred vifte af ydelser, som sammensættes fleksibelt efter den enkelte borgers behov. Hertil kommer, at der på mange områder eksperimenteres med nye utraditionelle løsninger og forsøg i bestræbelserne på at forny de kommunale serviceydelser, blandt andet gennem decentralisering og brugerdeltagelse.

Aktivitetsbestemte tilskud vil med stor sandsynlighed påvirke kommunerne til at anvende traditionelle standardtilbud, og samtidig vil enkelte ydelser i den samlede vifte af tilbud få en særlig prioritering. Erfaringerne med refusionsordningerne viste, at dette ofte resulterer i løsninger, der er mere præget af refusionstænkning end af borgernes behov.

Neutralitetshensynet retter sig ikke kun mod sammensætningen af ydelser inden for et bestemt opgaveområde. Neutralitetshensynet gælder også i forhold til prioriteringen mellem forskellige kommunetyper. Ét hensyn i det nuværende tilskuds- og udligningssystem er, at kommunerne skal have mulighed for at anvende ressourcerne på de opgaveområder, hvor lokalsamfundet har de største behov. I nogle

kommuner har man f.eks. behov for en meget høj dækningsprocent på pasningsområdet. I andre kommuner har man behov for et stort ressourceforbrug på ældreområdet, f.eks. til en decentral plejehjemsstruktur. Indførelse af aktivitetsbestemte tilskud på visse serviceområder kan derfor forvride prioriteringsmulighederne imellem forskellige kommunetyper.

Landsforeningen vil endvidere tage afstand fra, at en andel af de eksisterende bloktilskud omlægges til aktivitetsbestemte tilskud. Bloktilskuddet er tilvejebragt ved, at kommunerne har overtaget statslige opgaver, ved afskaffelse af refusionsordninger, eller ved at kommunerne er blevet kompenseret ved indførelse af udgiftskrævende regler i form af minimumskrav eller lignende. På de fleste opgaveområder har kommunerne derudover for egen regning finansieret en udbygning, og det er derfor uacceptabelt at gennemføre en mellemkommunal ressourceomfordeling ved at omlægge en andel af de eksisterende bloktilskud til nye aktivitetsbestemte tilskud.

Det er på denne baggrund landsforeningens opfattelse, at grundtrækkene i det nuværende finansieringssystem bør opretholdes, idet systemet sikrer den nødvendige neutralitet i forhold til den lokale prioritering og en sammenhæng mellem kompetence og ansvar.

Landsforeningen er imidlertid opmærksom på, at der på visse udvalgte områder kan være

muligheder for at supplere det nuværende system med aktivitetslignende tilskud, uden at det nødvendigvis får væsentlige negative følger. Landsforeningen vil gerne indgå i drøftelser om fordele og ulemper ved forskellige modeller, der kan supplere det nuværende system. Det er imidlertid helt afgørende, at kommunerne tilføres nye økonomiske ressourcer til løsningen af de opgaver, som Folketinget og regeringen ønsker fremmet.

Landsforeningen ser gerne, at Indenrigsministeriet i samarbejde med de kommunale partier udarbejder en analyse af fordele og ulemper ved aktivitetsbestemte tilskud, og at man i denne sammenhæng overvejer, hvordan det nuværende system kan suppleres, så Folketingets muligheder for at styrke bestemte opgaveområder forbedres.

Landsforeningen vil i denne sammenhæng lægge vægt på, at man ikke udelukkende koncentrerer overvejelserne om økonomiske incitamenter, men at man også vurderer f.eks. metoder som regelstyring og henstillinger og aftaler.

Landsforeningen skal endelig bemærke, jf. det tidligere høringssvar, at der er behov for en bredere vurdering af det nuværende tilskuds- og udligningssystem under indtryk af de senere og kommende års kommunaløkonomiske udvikling.

Kommunernes Landsforening

Den 27. februar 1992

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 7
1218 København K

Indenrigsministeriet har med skrivelse af 21. januar 1992 fremsendt et udkast til forslag til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner og anmodet landsforeningen om en udtalelse.

Der foreslås med virkning for tilskudsåret 1993 foretaget en generel justering af vægtene i de to udgiftsbehovsudligningsordninger. Endvidere foreslås en reduktion i udligningsniveau og overudligningsgrænse samt indførelsen af en gennemsnitlig skattetryksfaktor i hovedstadsudligningen af beskatningsgrundlag. Endelig foreslås en forhøjelse af udgiftsbehovsudligningsniveauet i hovedstadsområdet.

Ifølge lovforslagets bilag 2 varierer de byrdefordelmæssige konsekvenser fra et tab på 0,58 beskatningsprocentpoint til en gevinst på 0,23 beskatningsprocentpoint.

Landsforeningens bestyrelse har drøftet spørgsmålet om en eventuel revision af de gældende udligningsordninger. Det er bestyrelsens opfattelse, at man må fraråde ændringer i

udligningsordningerne i den periode, der er omfattet af aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi 1992 til 1994.

Efter landsforeningens opfattelse kan det ikke afvises, at ændringer i byrdefordelingen vil vanskeliggøre opfyldelsen af henstillingen om, at udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen i 1993 og 1994 for kommunerne under et bringes ned på det aftalte niveau, idet det kan frygtes, at de kommuner, der får gevinst, ikke sætter skatteprocenterne ned i samme omfang, som de kommuner, der får et tab, sætter dem op.

Landsforeningen er på den anden side indstillet på, at der i aftaleperioden foretages tekniske undersøgelser af udligningssystemet og eventuelle svagheder i dette med henblik på efterfølgende justeringer, blandt andet set i lyset af at grundlaget for det nuværende system blev lagt for næsten 10 år siden.