

# KOMMUNALE UDGIFTSBEHOV

## I

Rapport fra den  
af indenrigsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende  
bloktilskud og andre udligningsordninger



BETÆNKNING NR. 855

November 1978



trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-2783-6

B. Stougaard Jensen - København  
In 00-356 bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

	<u>Side</u>
Kapitel I. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium .....	11
A. Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse .....	11
a. Intensiveret debat om tilskuds- og udligningsordningerne .....	11
b. Københavns rapport om bloktilskud og andre udligningsordninger .....	13
B. Arbejdsgruppens nedsættelse, kommissorium og sammensætning .....	13
C. Henvisninger af problemer til arbejdsgruppen .....	15
Kapitel II. Afgrænsning af arbejdsgruppens virkefelt ...	17
A. Kernepunkter i overvejelserne: Udligningen' af forskelle i udgiftsbehov .....	17
B. Bloktilskuddenes placering i den kommunale finansierungsstruktur .....	18
Kapitel III. Beskrivelse af tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier, hovedstadsudligningen og de øvrige udligningsordninger .....	
A. Målsætningen med de generelle tilskuds- og udligningsordninger .....	22
a. Økonomisk udligning .....	22
b. Sammenhæng mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar .....	23
c. Administrativ forenkling .....	23
B. Opbygningen af de generelle tilskuds- og udligningsordninger .....	24
a. Tilskud til kommuner og amtskommuner efter udgiftsbehovstal .....	24
1. Generelt .....	24
2. De objektive kriterier og deres indbyrdes vægt .....	24

3.	Beregnings af de enkelte (amts)kommuners udgiftsbehovstal . . . . .	28
4.	Fastsættelsen af de årlige tilskud . . . . .	29
5.	Beregningseksempler . . . . .	30
b.	Hovedstadsudligningen . . . . .	31
1.	Generelt . . . . .	31
2.	Beskatningsandel . . . . .	32
3.	Udgiftsbehovsandel . . . . .	33
4.	Fastsættelsen af den enkelte kommunes og amtskommunes bidrag . . . . .	35
5.	Vækstkommuner . . . . .	36
6.	Særligt om hovedstadsudligningen som en kombination af to særskilte udligningsordninger . . . . .	37
7.	Beregningseksempler . . . . .	41
c.	Øvrige generelle udligningsordninger . . . . .	44
I	Skattegrundlagstilskud til amtskommuner . . . . .	44
1.	Generelt . . . . .	44
2.	Beskatningsgrundlaget . . . . .	45
3.	Udligningsgrundlaget . . . . .	45
4.	Beregnings af amtskommunernes tilskud . . . . .	45
5.	Beregningseksempel . . . . .	46
II	Kommunal udligning . . . . .	47
1.	Generelt . . . . .	47
2.	Beregnings af tilskud . . . . .	47
3.	Beregnings af tilsvarende . . . . .	48
4.	Beregningseksempler . . . . .	48
d.	Tilskud til vanskeligt stillede kommuner . . . . .	49
1.	Generelt . . . . .	49
2.	Fordelingsgrundlaget . . . . .	49
3.	Fordelingen i 1977/78 . . . . .	50
	Udviklingen af de generelle tilskuds- og udligningsystemer . . . . .	50
a.	Tiden indtil byrdefordelingsreformen . . . . .	50
b.	Byrdefordelingsreformen . . . . .	55
c.	Senere vedtagne ændringer i byrde- og opgavefordelingen . . . . .	61

d. Kommende ændringer i byrde- og opgavefordelingen .....	62
e. Oversigt over udviklingen i statens udgift til de generelle tilskudsordninger .....	63
f. Særligt om udviklingen i hovedstadsområdet ....	65
D. Tilskuds- og udligningssystemer i Norge, Sverige og England .....	69
a. Norge .....	69
1. Den kommunale struktur og økonomiske forudsætninger .....	69
2. Skatteudligningsordningen .....	70
3. Reformovervejelser .....	70
b. Sverige .....	71
1. Den kommunale struktur og økonomiske forudsætninger .....	71
2. Skatteudligningstilskuddet .....	72
3. Reformovervejelser .....	74
c. England .....	75
1. Den kommunale struktur og økonomiske forudsætninger .....	75
2. Den generelle tilskudsordning .....	76
3. Reformovervejelser .....	78
E. Bloktilskuddenes betydning for de kommunale budgetter .....	80
a. Oversigt over den kommunale økonomi .....	80
b. Bloktilskud pr. indbygger .....	82
c. Bloktilskud i forhold til beskatningsgrundlag .....	85
d. Bloktilskud i forhold til indtægter og udgifter .....	91
F. De generelle tilskuds- og udligningsordningers virkning på spredningen i den kommunale beskatning .....	93
a. Hvorledes måles spredningen i den (amtskommunale beskatning? .....	94
b. Udviklingen i spredningen i den (amts)kommunale beskatning igennem 1970'erne .....	95

	<u>Side</u>
Kapitel IV. Kritikken af det nuværende bloktilskudssystem og af hovedstadsudligningen	98
A. Tidligere overvejelser om kriterier og vægte	98
a. Baggrunden for de tidligere overvejelser	98
b. Regulering for geografiske pris- og lønforskel-	
le	99
1. Indenrigsministeriets forslag	99
2. Kommunernes synspunkter	101
3. Folketingets afvisning	102
c. Overvejelser om andre ændringer af udgiftsbe-	
hovskriterierne	103
B. Københavns kritik af tilskuds- og udligningsord-	
ningerne - forslag om nye ordninger	105
a. Baggrunden for kritikken	105
b. Kritikken af de nuværende ordninger	106
c. Kritik af hovedstadsudligningen	109
d. Københavnsrapportens forslag	110
C. Reaktionen på Københavns rapport om bloktilskud	
og andre udligningsordninger	112
a. En reaktion fra Kommunernes Landsforening	112
1. Foreløbige overvejelser om udlignings-	
muligheden med udgangspunkt i en vurde-	
ring af Københavnsrapporten	113
2. Skitse til en alternativ ændring af ud-	
ligningen mellem kommunerne	114
b. Nogle andre reaktioner på Københavnsrapporten	115
D. Anden kritik	116
a. Kritik fra Københavns amtskommune	116
b. "Togsverd-rapporten"	117
c. "Århus-rapporten"	118
d. En kraftigere kommunaløkonomisk udligning? ....	119
Kapitel V. Vurderingsgrundlaget for ændringer i det ek-	
sisterende bloktilskuds- og hovedstadsudlig-	
ningssystem	121
A. Generelt om kommunaløkonomisk udligning	121

	<u>Side</u>
B. Generelt om udgiftsbehovsudligningen	122
a. Hvad er udgiftsbehovsudligning?	122
b. Geografiske pris- og lønvariationer	125
c. Service- og effektivitetsniveau	126
C. Udgiftsnormmetoden	127
D. Adfærdsmetoden	130
a. Beskrivelse af adfærdsmetoden	130
b. Om regressionsanalyser i almindelighed	131
c. Anvendelsen af regressionsanalyser til vurdering af udgiftsbehov	136
E. Spredningsmål - et supplerende vurderingsgrundlag.	137
F. Vurderingsgrundlag og tilskudsfordeling	138
 Kapitel VI. Arbejdsgruppens overvejelser om egnede, fremtidige fordelingskriterier	 140
A. Indledning	140
B. Generelle hensyn bag valg af kriterier	141
C. Grovsortering af kriterier	144
D. Nærmere vurdering af mulige fordelingskriterier	147
a. Indbyggertal	147
1. Generelt om indbyggertal	147
2. Problemet ved kriteriet "samlet indbyggertal"	148
3. Kommunale udgiftsområder og aldersgrupperne	149
4. Vækstspørgsmålet	157
b. Civilstandskriterier	157
1. Enlige forsørgere	158
2. Enlige folkepensionister	164
c. Andre sociale kriterier	166
1. Lavindkomst	166
2. Boligforhold	171
3. Arbejdsløshed	176
d. Strukturelle kriterier	177
1. Urbanisering og befolkningstæthed	178
2. Pendling	179

Kapitel VII. Arbejdsgruppens overvejelser om normalud- udgiftsmetoden .....	181
A. Indledning .....	181
B. Nærmere om de statistiske analyser .....	182
a. Tilrettelæggelsen af arbejdsgruppens analyser .	
1. Afgrænsningen af udgiftsarter .....	182
2. Normeringsproblemet .....	184
3. Vægtningsproblemet .....	189
4. Udgiftsbehovskriterierne i arbejdsgrup- pens analyser .....	190
5. Gennemførelsen af de statistiske analyser	193
b. Resultaterne af arbejdsgruppens analyser .....	195
1. Primærkommunerne .....	199
a° Kontanthjælp .....	199
b Daginstitutioner m.v. for børn .....	200
c Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge .....	202
d Institutioner for ældre og handicappe- de m.v. ....	204
e Boligsikring .....	205
f° Dagpenge m.v. ....	206
g° Folkeskolevæsen m.v. ....	207
h Folkebiblioteksvæsen, kulturel virk- somhed m.v. ....	208
i Vejvæsen .....	209
j Administration .....	211
k Brandvæsen og civilforsvar .....	212
l Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v. ....	213
2. Amtskommunerne .....	214
a Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v. ....	214
b Vejvæsen .....	215
c Gymnasier m.v. ....	216
d Befordring af elever .....	217
e Folkebiblioteksvæsen og kulturel virk- somhed .....	218
f Sygehusvæsen .....	219

	Side
g Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge .....	221
h Sygesikring .....	222
i Revalideringsinstitutioner m.v. ....	223
j Administration .....	223
3. Hovedstadsområdet .....	224
C. Fordelingen af bloktilskuddene (og indretning af hovedstadsudligningen) efter normaludgiftsmetoden. ....	225
a. Hovedprincippet i normaludgiftsmetoden .....	225
b. Konsekvenserne af en fordeling af bloktilskuddene (og en indretning af hovedstadsudligningsordningen) efter normaludgiftsmetoden .....	232
D. Virkningerne af en ændret kommunal udlicning sammenholdt med fordelingen af bloktilskuddene (og en indretning af hovedstadsudligningsordningen) efter normaludgiftsmetoden .....	240
Kapitel VIII. Arbejdsgruppens overvejelser om kriteriemetoden .....	246
A. Normaludgiftsmetoden og kriteriemetoden .....	246
B. Justeringer af det gældende system .....	246
C. Overvejelser om indførelse af sociale kriterier m.v. ....	262
a. Generelle overvejelser .....	262
b. De sociale kriteriers sammensætning .....	266
c. Sammenhængen med den øvrige kommunaløkonomiske udlicning .....	270
d. Konsekvenserne af tildeling af alternative vægte til de sociale kriterier .....	271
Kapitel IX. Hovedtræk af arbejdsgruppens overvejelser, og procedurer for kommende ændringer af tilskuds- og udlicningssystemet .....	288
A. Nogle hovedtræk af arbejdsgruppens overvejelser ..	288
a. Arbejdsgruppens fremgangsmåde .....	288
b. Vurderingsgrundlaget .....	289

	Side
c. Egnede fordelingskriterier .....	290
d. Mulighederne for en ændret bloktilskudsforde- ling .....	291
1. Normaludgiftsmetoden .....	291
2. Kriteriemetoden .....	293
e. De videre overvejelser om arbejdsgruppens for- slag .....	294
B. Sammenhængen med andre omlægninger af byrde- og opgavefordelingen .....	296
C. Gennemførelse af ændringer i bloktilskuds- og ud- ligningssystemet .....	297
D. Status over arbejdsgruppens overvejelser .....	298
Tabel- og figuroversigt .....	300

Samtlige bilag er udgivet som rapportens bind II.

## KAPITEL I

## ARBEJDSGRUPPENS NEDSÆTTELSE OG KOMMISSORIUM

## A. BAGGRUNDEN FOR ARBEJDSGRUPPENS NEDSÆTTELSE

a. Intensiveret debat om tilskuds- og udligningsordningerne

Siden første etape af byrdefordelingsreformen trådte i kraft i 1970, er de generelle tilskud m.v. blevet en stadig mere betydningsfuld del af kommunernes finansieringsgrundlag.

Som illustration heraf kan det nævnes, at den første generelle tilskudsordning drejede sig om et beløb på rundt regnet 400 mill. kr. For 1979 er statens samlede overførsler til kommunerne som led i de generelle tilskuds- og udligningsordninger budgetteret til knap 17 mia. kr. Selv om prisstigninger har gjort sig gældende i den mellemliggende periode, illustrerer disse tal den kraftige forøgelse af den samfundsmæssige betydning, tilskuds- og udligningsordningerne har. Bloktilskuddene alene udgør i dag omkring 20 pct. af de kommunale nettoindtægter. Refusionsordningerne spiller dog fortsat en betydelig rolle, idet henved 15 pct. af de kommunale nettoindtægter stammer fra disse.

Udviklingen i bloktilskuddene har ført til, at alle involverede parter har fået en betydelig og voksende interesse i de principper, hvorefter bloktilskuddene opgøres og fordeles. Det må igen ses som den væsentligste årsag til, at disse spørgsmål er blevet genstand for en stadig mere intens offentlig debat, hvor der er blevet fremført kritik af tilskuds- og udligningssystemet

Kritikerne har haft forskellige udgangspunkter, og kritikken har haft forskelligt præg, omend visse hovedtendenser går igen hos de fleste deltagere i debatten.

Blandt de udgangspunkter, som kritikken har taget, kan følgende nævnes:

- 1) Denne kritik er mere udførligt behandlet i kapitel IV og opsummeres derfor kun i få hovedpunkter nedenfor.

For det første har der været peget på, at de senere års omlægninger af byrdefordelingen ofte har betydet følelige forskydninger mellem kommunerne - nogle har tabt, andre har vundet.

For det andet har det været anført, at nogle kommuner - specielt de større bysamfund - er blevet forfordelt ved omlægningerne set i forhold til deres reelle udgiftsbehov.

For det tredje har nogle ment, at tilskuddet efter objektive udgiftsbehovskriterier - selv om de anvendte fordelingskriterier forudsættes at give en rimelig afspejling af de kommunale udgiftsbehov - ikke giver en tilstrækkelig udligning i forhold til forskellene i udgiftsbehov.

Blandt de konsekvenser, som kritikerne har draget, kan følgende nævnes:

For det første har det været antaget, at de angivelige skævheder i tilskudsordningen hænger sammen med, at de anvendte kriterier er for grove til at give et rimeligt billede af de faktiske udgiftsbehov. Det har ført til forslag om på den ene side at bibeholde principperne for tilskuddenes fordeling, men på den anden side svække betydningen af selve kommunens totale befolkning for tilskudsordningen, navnlig ved indførelse af flere og nye kriterier ved fordelingen af tilskuddene.

For det andet har nogle draget andre konsekvenser af en antagelse om kriteriernes for grove karakter, idet de har foreslået de nuværende fordelingsprincipper erstattet med helt nye fordelingsmetoder. Således er der fremført forslag om, at tildelingen skal ske på grundlag af statistiske analyser (regressionsanalyser), der belyser den faktiske samvariation mellem på den ene side den enkelte kommunes faktiske udgifter - totalt eller (navnlig) for hvert enkelt udgiftsområde for sig - og på den anden side statistiske oplysninger om forhold, der antages at indvirke på udgiftsbehovet.

For det tredje har der været forslag fremme om fordelingsmetoder, hvorved der sker en kraftigere udligning i forhold til de forudsatte forskelle mellem kommunerne i henseende til udgiftsbehov. Sådanne forslag indebærer altså ikke i sig selv kritik af de kriterier og vægte, der anvendes ved fordelingen af tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier. Der er snarere tale om tanker om en ændring af den metode, hvorved kriterierne lægges til grund for tilskudsfordelingen.

Derudover kan det nævnes, at der i debatten har været røster fremme om, at hele spørgsmålet om tilskuddene må ses i en bredere

sammenhæng som led i en samlet vurdering af kommunernes finansieringssituation. Skal sådanne overvejelser gennemføres, må man udover tilskuddene også inddrage de andre kommunale finansieringskilder - såsom refusioner og skatter - direkte i overvejelserne.

b. Københavns rapport om bloktilskud og andre udligningsordninger

Den hidtil mest omfattende kritik af bloktilskudsordningerne blev fremført i 1977 af Københavns kommune med rapporten "Bloktilskud og andre udligningsordninger" . Rapporten er optaget som bilag 1 i nærværende rapports bind II.

Udgangspunktet var en beregning fra Københavns kommune, hvorefter København siden bloktilskuddenes indførelse i 1973/74 har mistet op med en halv milliard kr. om året i forhold til de beløb, man ville have fået med de gamle procentrefusioner. København finder det med rapportens analyser dokumenteret, at kommunen er blevet forfordelt ved omlæggelserne sammen med andre bysamfund, der har over 40.000 indbyggere. Hovedskavanken ved tilskudsordningerne er efter Københavns opfattelse, at man ikke har taget tilstrækkelige hensyn til forskelle i de sociale udgiftsbehov.

Københavns kommune peger på tre mulige løsninger, der vil imødekomme kommunens kritik:

For det første kan man udnytte eksisterende muligheder for at give særtilskud eller indrette særordninger. Denne løsning anses dog for at være mindre hensigtsmæssig.

For eet, andet kan man ændre kriterier og vægte i det eksisterende tilskudssystem.

For eet tredje kan man følge det forslag, som København i rapporten stiller om et helt nyt fordelingsystem.

B. ARBEJDSGRUPPENS NEDSÆTTELSE, KOMMISSORIUM OG SAMMENSÆTNING

Den nævnte rapport fra Københavns kommune blev den umiddelbare anledning til, at indenrigsministeren nedsatte arbejdsgruppen vedrørende bloktilskud og andre udligningsordninger.

Det skete med indenrigsministeriets skrivelse af 27. maj 1977, hvori det hedder:

2) Også denne kritik omtales mere udførligt i kapitel IV.

"Den 21. maj d.å. offentliggjorde Københavns kommune rapporten "Bloktilskud og andre udligningsordninger". Rapporten indeholder en kritisk vurdering af de eksisterende tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommuner og amtskommuner og af udligningsordningen i hovedstadsområdet. Omlægningen til bloktilskud op igennem 1970'erne hævdes at have påført Københavns kommune et økonomisk tab af størrelsesorden 1/2 mia. kr., og en lignende tendens findes at gøre sig gældende for landets øvrige større byer.

På grundlag af kritikken af bloktilskuddenes kriterier og vægte stiller rapporten forslag til ændringer af det gældende tilskudssystem i form af enten særtilskud til Københavns kommune eller ændring af kriterier og vægte for tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier eller et nyt tilskud til kommuner og amtskommuner udmålt efter normaludgifter.

Det er indenrigsministeriets opfattelse, at den vurdering af det gældende tilskudssystem (og af udligningsordningen i hovedstadsområdet) og de forslag til ændringer deri, der er indeholdt i "Bloktilskud og andre udligningsordninger", bør gøres til genstand for en nærmere analyse og vurdering på teknisk plan, førend der kan tages stilling til, i hvilket omfang der måtte være behov for en ændring af tilskudssystemet, og hvilken form denne da måtte have.

Denne tekniske analyse og vurdering findes mest hensigtsmæssigt at kunne ske i en arbejdsgruppe med repræsentanter for Københavns kommune, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Frederiksberg kommune, finansministeriet og indenrigsministeriet."

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark: Kontorchef Jens Erik Steenstrup og fuldmægtig Otto Larsen.

Udpeget af finansministeriet: Fuldmægtig Lis Lauritsen og fuldmægtig Anders Eldrup.

Udpeget af Frederiksberg kommune: Økonomidirektør Knud Pinborg.

Udpeget af indenrigsministeriet: Kontorchef Ole Asmussen (formand).

Udpeget af Kommunernes Landsforening: Kontorchef Peter Gorm Hansen og sekretær John Nørregård.

Udpeget af Københavns kommune: Vicedirektør Jørgen Lotz og vicekontorchef Gert Fischer.

Den 25. november 1977 indtrådte fuldmægtig Birgitte Uldall-Hansen i arbejdsgruppen som repræsentant for socialministeriet. Hun afløstes den 1. oktober 1978 af sekretær Johnny Bjarking, socialministeriet.

Derudover har afdelingschef Jørgen Foersom og vicekontorchef Hans Købler, Frederiksberg kommune, samt kontorchef J.J. Egholm, Kommunernes Landsforening, deltaget i nogle af arbejdsgruppens møder.

Arbejdsgruppen har haft sekretariat i indenrigsministeriers 4. kommunekontor, hvor navnlig følgende medarbejdere har deltaget i sekretariatsarbejdet: Sekretær Paul Schuder, fuldmægtig Bent Elkjær .Hansen, sekretær Kirsten Jørgensen, fuldmægtig Hans-Henrik Nielsen og fuldmægtig Jens Kristian Poulsen samt stud.politterne Dorthe Randeris, Torben Poulsen, Ib Hansen og Niels Remmer.

#### C. HENVISNINGER AF PROBLEMER TIL ARBEJDSGRUPPEN

Efter arbejdsgruppens nedsættelse viste der sig behov for, at enkelte aktuelle byrdefordelingsspørgsmål blev belyst i en bredere sammenhæng ved inddragelse i arbejdsgruppens overvejelser.

For det første omtaltes der i bemærkningerne til loven om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, der gennemførtes i medfør af augustforliget i 1977, en omlægning til generelle tilskud af refusionen vedrørende plejehjemmenes kapitaludgifter. Der skal herefter stiles mod, at omlægningen kan gennemføres pr. 1. januar 1979.

Endvidere udtaltes i lovforslagets bemærkninger: "Med henblik på den konkrete gennemførelse af omlægningen iværksættes under medvirken **fra** kommunal side et udredningsarbejde, der kan klarlægge konsekvenserne af omlægningen for den enkelte kommune. Resultaterne af dette arbejde vurderes i -sammenhæng med arbejdet i indenrigsministeriets arbejdsgruppe vedrørende bloktilskud og andre udlægningsordninger, samt med de mere omfattende omlægninger i forbindelse med særforsorgens udlægning."

For det andet træder lov om særforsorgens udlægning i kraft den 1. januar 1980. Dermed bliver spørgsmålet om kompensationer til kommunerne og amtskommunerne i medfør af udlægningen aktuelt.

En teknisk forberedelse af de kommende kompensationsforhandlinger blev foretaget i en af socialministeriet nedsat finansierings-

gruppe om særforsorgens udlægning. Finansieringsgruppen udtalte herom bl.a.:

"Finansieringsgruppen skal——indstille, at kompensationspuljen som hovedregel fordeles ved en forhøjelse af bloktilskudspuljen om nødvendigt suppleret med særtilskud.

Da det gældende tilskudssystem for tiden gøres til genstand for en nærmere analyse og vurdering på teknisk plan i den af indenrigsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende bloktilskud og andre udligningsordninger, finder finansieringsgruppen det ikke rigtigt i almindelighed at stille forslag om særtilskud til kommuner. Man skal dog pege på, at visse kommuner ifølge de foretagne beregninger vil få meget store tab ved omlægningen.

Finansieringsgruppen vil mene, at de omhandlede problemer sammen med andre byrdefordelingsproblemer med fordel vil kunne vurderes under ét."

På denne baggrund anmodede indenrigsministeren den 25. november 1977 arbejdsgruppen om i sine overvejelser at inddrage endnu ikke afklarede kompensations- og udiigningssspørgsmål i forbindelse med opgaveomlægninger, som forventes gennemført inden 1980.

Ved skrivelse af 13. september 1978 til Kommunernes Landsforening udtalte indenrigsministeriet, at arbejdsgruppen bør bibeholdes efter afgivelsen af denne betænkning med henblik på at sammenholde resultaterne i betænkningen med de forskydninger i de kommunale beskatningsniveauer, som måtte fremgå af budgetterne for 1979. Samtidig blev arbejdsgruppen anmodet om at afslutte arbejdet med betænkningen, således at spørgsmålet om refusion af plejehjems kapitaludgifter ikke tages op heri. Indenrigsministeriet udtalte endvidere, at dette spørgsmål i givet fald kan indgå i bloktilskudsarbejdsgruppens videre overvejelser efter betænkningens afgivelse.

Den 27. oktober 1978 anmodede indenrigsministeren desuden arbejdsgruppen om ligeledes at henskyde spørgsmålet om særforsorgens udlægning til behandling efter betænkningens afgivelse.

## KAPITEL II

### AFGRÆNSNING AF ARBEJDSGRUPPENS' VIRKEFELT

#### A. KERNEPUNKTER I OVERVEJELSERNE: UDLIGNINGEN AF FORSKELLE I UDGIFTSBEHOV

Ved afgrænsningen af virkefeltet har man for det første lagt til grund, at arbejdsgruppen efter kommissoriet har til opgave at foretage en nærmere analyse og vurdering på teknisk plan af det gældende tilskudssystem (og af udligningsordningen i hovedstadsområdet) og de forslag til ændringer heri, der er indeholdt i Københavns kommunes rapport "Bloktilskud og andre udligningsordninger".

Arbejdsgruppen har herefter koncentreret sine overvejelser og forslag om

- tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner,
- tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommunerne, samt
- udgiftsbehovsfaktoren i udligningsordningen for hovedstadsområdet.

For det andet har man noteret sig, at sigtet med overvejelserne skal være at tilvejebringe grundlag for en stillingtagen til, i hvilket omfang der måtte være behov for en ændring af tilskudssystemet, og hvilken form denne da måtte have.

For at opfylde dette krav har man fundet det nødvendigt ikke at begrænse sig til det nævnte felt af det kommunale finansieringsystem ved belysningen af konsekvenserne af arbejdsgruppens forslag, men at belyse disse konsekvenser under en helhedssynsvinkel. Således har man fundet det rigtigt - som grundlag for den videre stillingtagen til arbejdsgruppens forslag - kommune for kommune at belyse den kommunaløkonomiske situation med de af forslagene affødte ændringer.

Endvidere har man ikke anset sig for afskåret fra at gennemregne konsekvenserne af nogle ændringer i de øvrige dele af tilskuds- og udligningssystemet, hvis det måtte kunne anses for en direkte konsekvens af forslag inden for det område, som arbejdsgruppen efter kommissoriet skal koncentrere sig om. Derimod har man fundet, at det ligger uden for kommissoriet at komme med selvstændige overvejelser og forslag om disse øvrige dele af tilskuds- og udligningssystemet, og det kommunale finansieringssystem i øvrigt.

Man har ikke dermed set bort fra, at der er udligningsaspekter i andre elementer af det kommunale finansieringssystem, jfr. også nedenfor.

#### B. BLOKTILSKUDDENES PLACERING I DEN **KOMMUNALE** FINANSIERINGSSTRUKTUR

Som nævnt i kapitel I har tilskuddene m.v. fået stedse større vægt i det kommunale finansieringsgrundlag, men andre finansieringskilder soiller også en betydelig rolle i den kommunale økonomi, såsom skatter og refusioner

I de senere års debat har man givet udtryk for, at andre finansieringskilder end tilskud efter objektive udgiftsbehovstal spiller en rolle for udligningen kommunerne imellem.

Saledes har Kommunernes Landsforening stillet forslag om, at man fremfor at koncentrere sig om udligning med hensyn til de kommunale udgifter (dvs. udgiftsbehovstilskuddene) bør lægge hovedvægten i analyserne på en eventuel omlægning af og forbedring af udligninger, på indtægtssiden.

Det udtalte landsforeningen i den omfattende redegørelse, som udarbejdedes som en foreløbig reaktion på Københavns rapport om bloktilskud og andre udligningsordninger<sup>2)</sup>.

**Udover** tilskudsproblematikken finder landsforeningen, at et andet centralt kommunalt finansieringsproblem har været de kommunaløkonomiske konsekvenser af skattepolitikken, som bl.a. har haft til mål at ændre vægten i skattesystemet fra den per-

- 1) Tilskuddenes beløbsmæssige vægt i det samlede kommunale finansieringsgrundlag er nærmere belyst i kapitel III, E.
- 2) Kommunernes Landsforening: Foreløbige overvejelser vedrørende kommunernes finansiering, bloktilskud og andre udligningsordninger, i anledning af Københavns kommunes rapport om bloktilskud og andre udligningsordninger, København, 4. oktober 1977.

sonlige indkomstbeskatning over mod andre skatteformer, først og fremmest de indirekte afgifter. Denne politik findes primært realiseret gennem betydelige forøgelser af den skattefrie bundgrænse (personfradraget) og gennem forhøjelser af de indirekte afgifter.

I denne rapport's sammenhæng har det navnlig interesse, at forøgelsen af personfradragene efter landsforeningens opfattelse har beskåret udskrivningsgrundlaget stærkest i kommunerne med de laveste gennemsnitsindkomster, der antages typisk at være kommuner med et forholdsvis lavt kommunalt serviceniveau, således at sådanne kommuner som konsekvens af den førte skattepolitik er kommet i en **finansieringsklemme**.

Landsforeningens argumentation drejer sig **altså** bl.a. om de udiigningsmæssige konsekvenser af skattepolitikken, der vedrører den største del af det kommunale finansieringsgrundlag. Som en løsning på disse problemer peger landsforeningen på forskellige muligheder for en omlægning af det samlede finansieringssystem med større vægt på kommunal skatteudskrivning, og med mindre vægt på tilskuddene og dermed den statslige beskatning.

Også debatten om andre skattespørgsmål har haft overtoner om kommunaløkonomisk udligning. Der kan f.eks. peges på spørgsmålet om deling af en skatteydere indbetalinger mellem flere kommuner ("landliggerskat"), selskabsskat og dækningsafgift.

Ved landliggerskat forstås det forhold, at skattekommunen er pligtig at afgive en forholdsmæssig del af en skatteydere indkomstskat til en anden kommune, hvor skatteyderen tager ophold i mindst 3 måneder af året. I denne forbindelse kan problemer i princippet tænkes at rejse sig, hvor to kommuners andel i skatten må stå i et misforhold **til** de udgifter, de respektive kommuner har i tilknytning **til** skatteyderen.

Spørgsmålet har flere gange været rejst af såvel sommerhuskommunerne som skatteafgivende kommuner, f.eks. Københavns kommuner.

Selskabsskat udskrives med 37 **pct.** af selskabets skattepligtige indtægter. Kommunerne - men ikke amtskommunerne - får en andel på 3/20 af selskabsskatten, svarende til en kommunal selskabsskatteudskrivning på 5,55 pct. Til sammenligning skal

det nævnes, at den gennemsnitlige **kommunale udskrivningsprocent** i 1978 er 16,7 pct. En overgang fra privatejede virksomheder til anpartsselskaber betyder således et provenutab for kommunerne.

Kommunernes Landsforening har flere gange peget på dette forhold, bl.a. ved i 1972 at foreslå den kommunale andel af selskabsskatten forhøjet fra 3/20 til 1/2. **Indenrigsministeriet** afviste forslaget under henvisning til, at en isoleret forøgelse af kommunernes andel af selskabsbeskatningen ville være til gavn for kommunerne i hovedstadsområdet og de større provinsbyer.

Kommunernes Landsforening rejste spørgsmålet påny i december 1977 over for indenrigsministeriet og skattedepartementet. Da landsforeningen var opmærksom på, at en eventuel kompensation via en forøget kommunal andel af selskabsskatteprovenuet ville kunne forrykke byrdefordelingen kommunerne imellem, foreslog landsforeningen, at dette spørgsmål blev inddraget i nærværende arbejdsgruppes overvejelser. Indenrigsministeriet måtte afvise anmodningen og henviste problemet til eventuel drøftelse, når arbejdsgruppen har afsluttet sit arbejde.

Både kommunalbestyrelser og amtsråd kan udskrive dækningsafgift på offentlige ejendomme, der er fritaget for at svare kommunal grundskyld. I modsætning til amtskommunerne kan kommunerne endvidere udskrive dækningsafgift af forretningsejendomme. Afgifterne fastsættes af kommunalbestyrelserne inden for de i lovgivningen angivne rammer. Kommunernes Landsforening har peget på forhøjede dækningsafgifter til Københavns kommune - der rummer særlig mange offentlige ejendomme - til samme niveau som i det øvrige land som et af midlerne til at forbedre kommunens økonomiske situation, idet virkningen dog erkendes at være relativt begrænset.

Man er opmærksom på, at der inden for det kommunale finansieringssystem i øvrigt findes såvel udlignings- som andre væsentlige spørgsmål, der bør belyses nøjere og i sammenhæng, herunder spørgsmål om en skattegrundlagsudligning og fordelingen af de kommunale indtægter på henholdsvis tilskud og kommunal skatteudskrivning.

Arbejdsgruppen har ikke med disse bemærkninger ønsket at tage stilling til de omhandlede problemer og mener som nævnt - bl.a. på

grundlag af det foreliggende kommissorium - ajt der forlods bør tages stilling til den problemkreds, der er afgrænset ovenfor under A, og at det er muligt at foretage selvstændige overvejelser herom.

Herefter skal man anbefale, at der efter afgivelsen af nærværende rapport nedsættes et udvalg med deltagelse af repræsentanter for stat og de kommunale organisationer samt Københavns og Frederiksberg kommuner med henblik på en samlet gennemgang og vurdering af hele det kommunale finansieringsgrundlag.

Det kan muligvis vise sig hensigtsmæssigt, at et sådant udvalg samtidig overvejer virkningerne for kommunerne af eventuelle ændringer i skattelovgivningen.

### KAPITEL III

#### BESKRIVELSE AF TILSKUDDENE EFTER OBJEKTIVE UDGIFTSBEHOVSKRITERIER, HOVEDSTADSUDLIGNINGEN OG DE ØVRIGE UDLIGNINGSORDNINGER

##### A. MÅLSÆTNINGEN MED DE GENERELLE TILSKUDS- OG UDLIGNINGSORDNINGER

Målsætningen for de ændringer, der fra april 1970 gennem byrdefordelingsreformen har fundet sted i statens og amtskommunernes samt kommunernes økonomiske mellemværende, særligt ved en omlægning fra procentrefusioner til generelle tilskuds- og udligningsordninger, kan sammenfattes i 3 hovedmål:

- a) Økonomisk udligning.
- b) Sammenhæng mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar.
- c) Administrativ forenkling.

##### a. Økonomisk udligning

Ved indførelsen af de generelle udligningsordninger tilstræbte man en forbedring af den økonomiske udligning imellem de enkelte kommuner og amtskommuner for at skabe mere ensartede muligheder for deres varetagelse af de kommunale og amtskommunale opgaver. De generelle tilskuds- og udligningsordninger tager sigte på at udligne nogle af de forskelle, som findes i kommunernes beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.

En meget væsentlig forskel mellem de generelle tilskuds- og udligningsordninger og det tidligere refusionssystem, som i overvejende grad byggede på procentrefusioner, er netop, at kommunerne efter indførelsen af de generelle tilskuds- og udligningsordninger ikke selv ved deres udgiftspolitik har mulighed for at øve direkte indflydelse på tilskuddenes størrelse.

Den særlige udligning i hovedstadsområdet, der medfører en kraftigere udligning af såvel beskatningsgrundlag som udgiftsbehov i dette område, var motiveret med, at det københavnske byområde

som det eneste i landet ikke ved kommunalreformen er samlet i én kommune. Denne administrative opdeling i hovedstadsområdet ville uden en særlig udligningsordning have ført til endnu større forskelle i beskatningen i dette område end dem, der eksisterer i dag.

Udligningen retter sig imod forskellene i de enkelte kommuners muligheder for at sætte et service- og beskatningsniveau, der svarer til landsgennemsnittet, dvs. såvel imod forskelle i udgiftsbehov som i beskatningsgrundlag.

#### b. Sammenhæng mellem dispositionsbeføjelse og økonomisk ansvar

Med indførelsen af det generelle tilskudssystem var det hensigten at skabe en bedre overensstemmelse mellem den kommunale dispositionsbeføjelse og det økonomiske ansvar.

Man var af den opfattelse, at tilskyndelsesmomentet, der lå i refusionsordningerne, indebar en risiko for samfundsmæssigt set uøkonomiske dispositioner. Den risiko fandt man at kunne undgå ved de generelle tilskudsordninger, hvor fordelingen sker efter kriterier, der principielt ikke påvirkes af de kommunale dispositioner. De generelle tilskud har den fordel, at de ganske som de kommunale skatteindtægter er neutrale i forhold til kommunernes økonomiske prioritering.

#### f. Administrativ forenkling

Det generelle tilskudssystem medførte administrative forenklinger i finansieringen af de kommunale udgifter. For det første bortfaldt en lang række refusionsordninger, og de resterende blev udformet mere ensartet og koordineret. For det andet ændredes statens rolle i forbindelse med de opgavefordelingsreformer, som fulgte efter kommunalreformen. Den direkte statslige administration og styring er på en række områder erstattet af vejledning, rådgivning, koordinering og planlægning, bl.a. ved indførelse af bestemmelser om sektorplanlægning. Derved er noget af begrundelsen for statsrefusioner samtidig faldet bort.

## B. OPBYGNINGEN AF DE GENERELLE TILSKUDS- OG UDLIGNINGSORDNINGER

### a. Tilskud til kommuner og amtskommuner efter udgiftsbehovstal

#### 1. Generelt

Reglerne om statens tilskud til kommuner og amtskommuner efter objektive udgiftsbehovskriterier findes i lov om generelle tilskud, jfr. lovbekendtgørelse nr. 412 af 2. august 1974, lov nr. 330 af 26. juni 1975, lov nr. 120 af 23. marts 1977, lov nr. 566 af 16. november 1977 og lov nr. 542 af 1. november 1978. Lovens kapitel 2 omhandler tilskud til amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner, og kapitel 3 tilskud til kommunerne.

Tilskuddenes sigte er at udligne forskelle i henholdsvis kommuners og amtskommuners samt Københavns og Frederiksberg kommuners udgiftsbehov malt efter objektive kriterier.

(Amts)kommunernes udgiftsbehov opgjort efter objektive kriterier sættes i forhold til hinanden ved, at der for hver (amts)kommune beregnes et udgiftsbehovstal, der skal udtrykke andelen af (amts)kommunernes samlede udgiftsbehov. Tilskuddet fordeles til de enkelte (amts)kommuner på grundlag af denne andel.

Der er i begge ordninger tale om at fordele et årligt tilskud, der ydes af staten. Det samlede tilskuds størrelse er hidtil fastsat for treårige perioder ad gangen, sidst for finansårene 1976/77 til 1978, og således at tilskuddet i det andet og tredje år i perioden reguleres efter udviklingen i bruttofaktorindkomsten i den private sektor.

Denne fastsættelse og regulering af tilskuddet er nu ændret, således at tilskuddet med virkning fra 1. januar 1979 årligt fastsættes af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg og bl.a. med udgangspunkt i den forventede udvikling i lønninger og priser i de berørte (amts)kommuner.

#### 2. De objektive kriterier og deres indbyrdes vægt

Det almindelige grundlag for tilskudsfordelingen er en række objektive kriterier, der antages at kunne være udgangspunkt for en måling af det kommunale udgiftsbehov. At kriterierne er objektive vil sige, at de er af en sådan art, at kommunerne så vidt muligt ikke, i hvert fald på kortere sigt, ved deres dispositioner skal kunne påvirke disse. Endvidere er det en forudsætning, at kriteri-

erne skal være rimeligt let konstaterbare og entydige, dvs. at der skal foreligge pålidelige statistiske opgørelser, hvoraf kriteriets samlede størrelse og dets fordeling på (amts)kommuner skal fremgå.

Ved fastsættelsen af kriterierne har man søgt at give dækkende udtryk for de kommunale nettodriftsudgifter, således at samtlige kommunale driftsudgiftstyper kan fordeles på kriterierne, der er valgt under forudsætning af, at der er en proportional årsagssammenhæng mellem kriteriet og den pågældende driftsudgift. Det skal bemærkes, at en udgiftstype henføres til kriteriet indbyggertal, såfremt den ikke kan siges at være betinget af et af de andre kriterier.

Den samlede størrelse af de udgiftstyper, der henføres til det pågældende kriterium, er afgørende for, med hvilken vægt kriteriet skal indgå, i beregningen af den enkelte kommunes tilskud. De faktiske udgifter danner således grundlag for målingen af udgiftsbehov.

For amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner er der fastsat følgende kriterier med tilhørende udgiftstyper og vægtfordeling:

Kriterium	<u>Udgiftstype</u>	<u>Vægtfordeling</u> pet.
Indbyggertal	Administration	
	Sygesikring	
	Revalidering	
	Narkoinstitutioner	
	Mødrehjælp m.v..	
	Andre sociale udgifter	
	Biblioteker m.v.	
	1/3 af vejudgifterne	
	Spildevand og renovation	
	Andre udgifter	27
Aldersgruppen 15-19 år	Skolevæsen	
	Børne- og ungdomshjem	11
Antal sengedage	Sygehusudgifter (herunder udgifter vedrørende statshospitaler)	60
Vejlængde	1/3 af vejudgifterne	1
Areal	1/3 af vejudgifterne	1
	I a l i ;	100

Tilsvarende er føleende fastsat for kommunerne:

Kriterium	Udgiftstype	<u>Vægtfordeling</u> ——pct.——
Indbyggertal	Administration	
	Offentlig forsorg	
	Invalidepension	
	Enkepension	
	Revalidering	
	Narkoinstitutioner	
	Sundhedsudgifter og andre sociale ydelser	
	Mødrehjælp m.v.	
	Biblioteker m.v.	
	Spildevand og renovation	
	Hjemmesygepleje m.v. (30 pct. af udgifterne)	
	Sygesikring	
	Dagpengeordning	
	Parker og idrætsanlæg	
Andre udgifter	38	
Aldersgruppen 0-6 år	Børne- og ungdomsforsorg	
Aldersgruppen 7-16 år	Skolevæsen	
	Børne- og ungdomshjem	12
Aldersgruppen 65 år og derover	Folkepension	
	Alderdoms- og plejehjem m.v.	
	Hjemmesygepleje m.v. (70 pct. af udgifterne)	10
Standardiseret antal lejligheder	Boligsikring	2
Vejlængde	50 pct. af vejudgifterne	
Areal	50 pct. af vejudgifterne	
	Befordring af skolebørn	
	I alt	100

Indbyggertallet og aldersgrupperne opgøres på grundlag af Danmarks Statistiks opgørelser pr. 1. januar i året forud for tilskudsåret.

Antal sengedage opgøres på grundlag af en standardberegning fastsat af indenrigsministeriet. Beregningen af sengedage er baseret på en forudsætning om, at der for hele landet kan beregnes køns- og aldersbetingede sengedagshyppigheder, og at disse hyppigheder er udtryk for sygeligheden. Oplysningerne om sengedage, der tilvejebringes af amtskommunerne m.v., vedrører det næstsidste år før tilskudsåret. Sengedagstallene er fordelt på køn og 5-års aldersgrupper, 0-4 år, 5-9 år, . . . . ., 75-79 år samt 80 år og derover. Der beregnes et landsgennemsnit fordelt på disse grupper, hvorefter der for hver amtskommune m.v. for hver aldersgruppe og for mænd og kvinder hver for sig opgøres det antal sengedage, der måtte forventes, såfremt sygeligheden i de enkelte grupper havde svaret til landsgennemsnittet. Summen af disse sengedage for hver gruppe udgør andelen af kriteriet antal sengedage. Tilskuddet er uafhængigt af det faktiske antal sengedage og det faktiske antal sengepladser, og den enkelte amtskommune har stort set ingen mulighed for at øve indflydelse på tilskudskriteriet.

Kriteriet standardiseret antal lejligheder for de enkelte kommuner opgøres efter en særlig standardberegning. Den samlede bestand af lejligheder opført før 1. januar året forud for tilskudsåret opdeles efter opførelsestidspunktet i tre kategorier: Før 1941, perioden 1941-60 og efter 1960. De tre kategorier indgår i beregningen af standardiseret antal lejligheder med vægte opgjort som gennemsnitslejen i de to første ejendoms-kategorier i forhold til gennemsnitslejen i ejendomme fra den sidste periode. For tiden medregnes henholdsvis 37 og 55 pct. af lejligheder fra de to første perioder. Lejligheder opført efter 1960 indgår med vægten 100 pct.

Oplysning om vejlængder pr. 1. januar året forud for tilskudsåret udsendes af vejdirektoratet på grundlag af amtskommunernes og kommunernes egne opgørelser.

Da der er et år imellem opgørelsen af folketallet og tilskudsårets påbegyndelse, vil vækstkommuners faktiske folketal og dermed udgiftsbehovet på udbetalingstidspunktet overstige det udgiftsbehov, som ligger til grund for tilskuddets beregning. Dette søges korrigeret ved, at hvert af de fire kriterier, der angår folketallet, forøges med det antal indbyggere, hvormed de pågældende befolkningsgrupper i året forud for tilskudsberegningen er forøget ud over 5 pct., såfremt den samlede befolkningstilvækst i det pågældende år ligeledes har oversteget 5 pct. Denne særordning vedrører kun tilskuddet til kommunerne.

Da Københavns og Frederiksberg kommuner får tilskud efter begge ordninger, må deres udgifter deles i primærkommunale og sekundærkommunale. De sekundærkommunale udgifter i Københavns og Frederiksberg kommuner beregnes som den amtskommunale andel af den samlede udskrevne kommunale og amtskommunale indkomstskat og grundskyld for Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner, multipliceret med udskrivningen i henholdsvis Københavns og Frederiksberg kommuner af kommunal indkomstskat og grundskyld. Der bortses fra sømandsskat, idet denne alene opkræves af kommuner.

Det tilføjes, at Københavns og Frederiksberg kommuners veje alle betragtes som primærkommunale.

Ved væsentlige ændringer i grundlaget for beregningen af (amts)kommunernes udgiftsbehovstal kan indenrigsministeren administrativt foretage de forandringer i sammensætningen af udgiftsbehovstallene, som forskydningen tilsiger. Bestemmelsen dækker bl.a. det forhold, at (amts)kommunerne overtager nye opgaver, hvis udgifter antages at variere efter andre kriterier end de allerede fastsatte, eller at udgifterne på et område stiger forholdsmæssigt mere end på andre områder, således at der må ske en tilpasning af kriteriernes vægtfordeling. Efter bestemmelsen kan der administrativt foretages ændringer i såvel kriterierne som deres vægtning. Bestemmelsen giver alene hjemmel til at foretage forandringer, som kan uddrages på et rent teknisk beregningsgrundlag.

### 3. Beregningen af de enkelte (amts)kommuners udgiftsbehovstal

For den enkelte (amts)kommune udregnes på grundlag af de objektive udgiftsbehovskriterier og deres vægtfordeling et udgiftsbehovstal. Udgiftsbehovstallet fremkommer ved at multiplicere kommunens andel af kriteriet, f.eks. kommunens andel af landets indbyggertal, med den vægt, kriteriet er tildelt. Denne multiplikation foretages for hvert kriterium, og udgiftsbehovstallet er summen af de tal, der på denne måde beregnes for hvert kriterium. Det følger af metoden, at summen af kommunernes henholdsvis amtskommunernes udgiftsbehovstal er 1. Udgiftsbehovstallene er dermed et fordelingsgrundlag for et statstilskud, der kan fastsættes uafhængigt af dette grundlag.

Som det fremgår, vil den enkelte (amts)kommunes tilskud udover ændringer i det samlede tilskud blive påvirket af ændringer i deres andel af kriterierne, ændringer i arten af kriterierne og i deres vægte.

#### 4. Fastsættelsen af de årlige tilskud

Staten yder årligt dels et tilskud, der skal fordeles mellem kommunerne, og dels et tilskud, der skal fordeles mellem amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner (som sekundærkommuner).

Tilskuddene har hidtil (til og med finansåret 1978) været ydet for treårige perioder ad gangen, idet de for periodens første finansår fastsattes af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg, og i hvert af de to næste finansår reguleredes i overensstemmelse med ændringer i bruttofaktoriindkomsten i den private sektor. Bruttofaktoriindkomsten opgjordes på grundlag af Danmarks Statistiks senest foretagne opgørelse i det år, tilskudsberegningen blev foretaget, og omfattede ikke bruttofaktoriindkomsten ved offentlige ydelser.

Størrelsen af tilskuddene er som udgangspunkt fastlagt på grundlag af de ændringer i fordelingen af udgifter og opgaver mellem staten og kommuner samt amtskommuner, der har fundet sted siden ordningernes etablering. Tilskudsændringerne svarer til de besparelser, ændringerne har medført for den part, der har afgivet en opgave, opgjort på det tidspunkt, omlægningen har fundet sted.

Ved ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne kunne indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg forhøje eller nedsætte tilskuddene inden for den treårige periode.

Denne fastsættelse og regulering af tilskuddene er nu ændret med virkning fra og med finansåret 1979. Tilskuddene vil herefter blive fastsat årligt af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg. Tilskuddene omfatter ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og (amts)kommunerne. Tilskuddene reguleres med udgangspunkt i den forventede udvikling i lønninger og priser i de berørte (amts)kommuner i det år, tilskuddene vedrører, idet der tillige kan tages hensyn til den forventede udvikling i statens, kommunernes og amtskommunernes økonomi som helhed i samme år.

Det samlede tilskud efter udgiftsbehovstal i 1977/78 til amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner udgjorde 5.199,0 mill. kr., mens det samlede tilskud til primærkommuner udgjorde 6.515,8 mill. kr. i 1977/78.

b. Beregningseksempler

I nedenstående oversigter er givet eksempler på beregningen af tilskud efter udgiftsbehovstal til kommuner og til amtskommuner:

a Tilskud efter udgiftsbehovstal til kommuner

Beregning af x kommunes udgiftsbehovstal for 1S77/78.

Kriterium	Hele landet	x kommune	x kommunes andel	Vægt i pct.	Komponenter i udgiftsbehovstallet i pct.
1	2	3	4=3:2	5	6=4x5
Folketal <sup>x)</sup>	5.069.613	7.280	0,0014	38	0,0532
0-6 årige	503.789	658	0,0013	7	0,0091
7-16 årige	786.399	1.232	0,0016	36	0,0576
65 årige og derover	684.839	1.023	0,0015	10	0,0150
Km vej	54.618	164	0,0030	3	0,0090
Areal, ha	4.307.395	14.461	0,0034	4	0,0136
Antal standardlejligheder	503.770	307	0,0006	2	0,0012
x kommunes udgiftsbehovstal i pct.					0,1587

x) Incl. befolkningsforøgelsen i vækstkommuner.

x kommunes tilskud på 10.340.575 kr. fremkommer herefter som udgiftsbehovstallet på 0,001587 multipliceret med det samlede tilskudsbeløb på 6.515,8 mill. kr.

b Tilskud efter udgiftsbehovstal til amtskommuner m.v.

Beregning af y amtskommunes udgiftsbehovstal for 1977/78.

Kriterium	Hele landet	y amts-kommune	y amts-kommunes andel	Vægt i pct.	Komponenter i udgiftsbehovstallet i pct.
1	2	3	4=3:2	5	6=4x5
Folketal	5.065.197	471.308	0,09304831	27	2,5123
15-19 årige	369.102	37.245	0,10090707	11	1,1100
Antal sen- gedage	11.978.691	1.103.352	0,09210956	60	5,5266
Vejlængde, m	6.757.869	796.980	0,11793363	1	0,1179
Areal, ha	4.307.395	617.226	0,14329450	1	0,1433
Udgiftsbehovstal i pct.					9,4101

y amtskommunes tilskud på 489.231.099 kr. fremkommer herefter som udgiftsbehovstallet på 0,094101 multipliceret med det samlede tilskudsbeløb på 5.199,0 mill. kr.

b. Hovedstadsudligningen

1. Generelt

Regler om den særlige udligningsordning for kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet, der geografisk omfatter Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter, findes i lov om udligning i hovedstadsområdet, jfr. lov nr. 377 af 13. juni 1973, som ændret ved lov nr. 331 af 19. juni 1974, indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 498 af 22. september 1975 og lov nr. 566 af 16. november 1977.

Ordningens formål er i hovedstadsområdet at udligne forskelle i kommunernes henholdsvis amtskommunernes samt Københavns og Frederiksberg kommuners (sekundærkommunalt) beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Det sker ved, at kommuner og amtskommuner, hvis andel af hovedstadsområdets samlede udgiftsbehov er mindre end deres andel af områdets beskatningsgrundlag, yder bidrag til de af områdets kommuner og amtskommuner, hvis udgiftsbehovsandel er større end

andelen af beskatningsgrundlaget. Udgiftsbehovet måles på grundlag af objektive kriterier.

Der foretages kun en delvis udligning af disse forskelle. For kommunerne udlignes 40 pct. og for amtskommunerne 50 pct.

Statens opgave efter loven er alene af administrativ karakter. Staten er ikke finansielt berørt af ordningen.

## 2. Beskatningsandel

Hovedstadsområdet's samlede beskatningsgrundlag beregnes for henholdsvis kommuner og amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner som summen af indkomstskattegrundlaget og 20 pct. af grundværdierne for regnskabsåret forud for udiigningsberegningen. Indkomstskattegrundlaget opgøres efter regler fastsat af indenrigsministeren ved, at kommunens indkomstskat og sømandsskat som opgjort af statsskattedirektoratet divideres med udskrivningsprocenten og ganges med 100.

For kommuner gælder dog, at den enkelte kommunes beskatningsgrundlag formindskes eller forøges med det beregnede beskatningsgrundlag, der modsvarer det bidrag, som kommunen i regnskabsåret efter udiigningsberegningen skal yde eller modtage efter lov om kommunal udligning. Begrundelsen herfor har været, at man ikke har ønsket ved hovedstadaudligningen at foretage en udligning af den del af kommunernes beskatningsgrundlag, som allerede er omfattet af den almindelige kommunale udligning. Med samme baggrund forøges den enkelte amtskommunes beskatningsgrundlag med det beskatningsgrundlag, der svarer til det skattegrundlagstilskud, som amtskommunerne modtager efter kapitel 1 i lov om generelle tilskud .

Særlig for kommuner med høje grundværdier gælder, at kommunens beskatningsgrundlag formindskes med den del af grundværdibeløbet, der overstiger halvdelen af det medregnede indkomstskattegrundlag.

## 3. Udgiftsbehovsandel

På tilsvarende måde som i lov om generelle tilskud har man for kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet opstillet en række udgiftsbehovskriterier, der antages at kunne danne grundlag for en måling af de kommunale udgiftsbehov. Vægtningen af kriterierne sker

- 1) Ingen amtskommuner i hovedstadsområdet opfylder dog i dag betingelserne for modtagelse af skattegrundlagstilskud efter kapitel 1 i lov om generelle tilskud.

tilsvarende ved at fordele driftsudgiftsarterne på de valgte kriterier. Den enkelte (amts)kommunes udgiftsandel udtrykkes i udgiftsbehovstal.

For kommunerne er fastsat følgende kriterier med tilhørende udgiftsarter og vægte:

Kriterium	Udgiftstype	<u>Vægt</u> pct.
Indbyggertal	Administration	
	Offentlig forsorg	
	Invalidepension	
	Familleydelser	
	Andre sociale ydelser	
	Sundhedsudgifter	
	Biblioteker og museer	
	Vejvæsen	
	Spildevand og renovation	
	30 pct. af udgifterne til hjemmesygepleje samt hjemmehjælp og husmoderafløsning	
	Andre udgifter	39
Aldersgruppen 0-6 år	Børne- og ungdomsforsorg	
Aldersgruppen 7-16 år	Skolevæsen	32
Aldersgruppen 65 år og derover	Folkepension	
	Alderdoms- og plejehjem m.v.	
	70 pct. af udgifterne til hjemmesygepleje samt hjemmehjælp og husmoderafløsning	10
Numerisk nettoforskydning i indbyggertallet	Der er ikke henført udgifter hertil, men der overføres 0,1 vægtenhed fra kriteriet indbyggertal	10

For amtskommunerne gælder følgende

Kriterium	Udgiftsart	Vægt pct.
Indbyggertal	Administration	
	Sociale udgifter	
	Biblioteker og museer	
	1/3 af vejudgifterne	
	Spildevand og renovation	
	Sygesikring	
	Andre udgifter	27
Aldersgruppen C-39 år	26 pct. af sygehus- og sundhedsudgifterne	16
Aldersgruppen 15-19 år	Skolevæsen	10
Aldersgruppen 40-59 år	25 pct. af sygehus- og sundhedsudgifterne	15
Aldersgruppen 60 år og derover	49 pct. af sygehus- og sundhedsudgifterne	30
Vejlængden	1/3 af vejudgifterne	1
Arealet	1/3 af vejudgifterne	1

Indbyggertal og aldersgrupper opgøres pr. 1. januar i året forud for tilskudsåret. Numeriske nettoforskydninger i indbyggertallet opgøres som summen af de enkelte kommuners forskydning fra 1. januar seks år forud til 1. januar året forud for tilskudsåret. Kommuner i tilbagegang indgår med samme vægt som kommuner i fremgang.

Kriterierne for kommunerne svarer med tre afvigelser til de objektive kriterier for tilskud til kommuner efter udgiftsbehovstal i lov om generelle tilskud. For det første er der ikke medtaget kommunernes areal og vejnettets længde, idet disse faktorer ikke er anset at have nogen særlig betydning for den forskellige udgiftsstruktur i hovedstadsområdets kommuner. For det andet er såvel den positive som den negative (den numeriske) befolkningsændring i de enkelte kommuner inden for en femårs periode opstillet som et særligt udgiftskriterium i hovedstadsudligningen, da ulighederne i kommunernes udgiftsbehov hænger sammen med den kraftige befolkningstilvækst og -afgang, der finder sted i visse af områdets

kommuner, og som står i forbindelse med områdets særlige struktur. For det tredje indgår standardiseret antal lejligheder med tilhørende boligsikringsudgifter ikke i hovedstadsudligningen. Det må ses i sammenhæng med den særlige fordelingsordning for hovedstadsområdet, der findes i lov om boligsikring. Efter denne fordeles boligsikring, der skal udredes af kommuner i hovedstadsområdet, i forhold til de enkelte kommuners skattepligtige indkomster for personer, således som disse indkomster er opgjort i henhold til lovgivningen om kommunal udligning i indkomståret forud for det finansår, fordelingen vedrører.

For så vidt angår de særlige kriterier vedrørende amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner, afviger disse fra de objektive kriterier i loven om generelle tilskud. Dette skyldes, at der i den amtskommunale udligningsordning for hovedstadsområdet ønskedes en mere nuanceret udgiftsfordeling gennem opstilling af flere alderskriterier, hvorved der i højere grad kan tages hensyn til den forskel i sekundærkommunernes udgiftsbehov, der er en følge af den forskellige aldersfordelings indflydelse på sygehusudgifterne i de enkelte sekundærkommuner. Det tilføjes herved, at kriteriet antal sengedage ikke indgår i hovedstadsordningen.

Ved væsentlige ændringer i grundlaget for beregningen af udgiftsbehovstallet kan indenrigsministeren foretage ændringer i udgiftsbehovstallenes faktorer.

#### 4. Fastsættelsen af den enkelte kommunes og amtskommunes bidrag

Det bidrag, der påhviler eller tilkommer de enkelte kommuner, beregnes ved at gange differencen mellem kommunens andel af beskatningsgrundlag og andel af udgiftsbehovet med 40 pct. af hovedstadsområdets samlede udskrivning af indkomstskat, sømandsskat og grundskyld. Er differencen positiv, indebærer det, at kommunen har større andel af beskatningsgrundlaget end af udgiftsbehovet, hvorfor kommunen skal yde tilsvarende. Er differencen negativ, skal kommunen modtage tilskud. Ved opgørelsen af hovedstadsområdets kommuners samlede udskrivning af indkomstskat, sømandsskat og grundskyld bortses fra hovedstadsområdets nettobidrag i henhold til lov om kommunal udligning, samt kommunale udgifter, der omfattes af specielle udligningsordninger, og sekundærkommunale udgifter for så vidt angår Københavns og Frederiksberg kommuner.

For **amtskommuner** og Københavns og Frederiksberg **kommuner (sekundærkommunalt)** foretages tilsvarende beregning, iog multipliceres der med 50 pct. af summen af de tre amtskommuners samlede **udskrivning** af indkomstskat og grundskyld og de sekundærkommunale udgifter i Københavns og Frederiksberg kommuner i året forud for udligningsberegningen. Indenrigsministeren fastsætter for det enkelte regnskabsår størrelsen af de sekundærkommunale udgifter. Det sker på tilsvarende måde som ved udgiftsfordelingen på de objektive udgiftsbehovskriterier efter kapitel 2 og 3 i lov om generelle tilskud, se B.a.2.

Tilsvar og tilskud (i mill. kr.) androg i 1977/78:

Kommunal hovedstadsudligning		Amtskommunal hovedstadsudligning	
Københavns kommune	10,0	Københavns kommune	117,5
Frederiksberg kommune	-35,0	Frederiksberg kommune	2,4
Kommuner i:			
Københavns amt	90,0	Københavns amtskommune	-113,7
Frederiksborg amt	36,4	Frederiksborg amtskommune	-19,5
Roskilde amt	78,6	Roskilde amtskommune	13,3

+ : tilskud, - : tilsvar.

#### 5. Vækstkommuner

Samtlige kommuner i hovedstadsområdet bidrager til en særlig vækstkomuneordning med 0,1 pct. af det indkomstskattegrundlag, der efter lov om kommunal udligning er medregnet i kommunernes faktiske beskatningsgrundlag i regnskabsåret forud for udligningsberegningen.

Det samlede bidrag fordeles til kommuner med en gennemsnitlig årlig befolkningstilvækst på over 5 pct. i de sidste fem år. Det sker på grundlag af forholdstal, der for hver kommune beregnes ved at gange indbyggertallet med forholdet mellem den befolkningstilvækst i femårs perioden, der overstiger 25 pct., og kommunens indbyggertal den 1. januar fem år forud for det år, beregningen foretages.

I finansåret 1977/78 omfordeltes på denne måde 48,4 mill. kr.

6. Særligt om hovedstadsudligningen som en kombination af to særskilte udligningsordninger

Det fremgår af ovenstående beskrivelse af den særlige udligningsordning for kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet, at denne udligningsordning kan betragtes som en kombination af to separate udligningsordninger, hvor der i den ene foretages en udligning af forskellene i kommunernes og amtskommunernes udgiftsbehov og i den anden foretages en udligning af forskellene i beskatningsgrundlag.

Det kan således påvises, at det samlede bidrag, som en kommune eller amtskommune yder eller modtager ifølge hovedstadsudligningen, kan opfattes som nettoresultatet af to særskilt beregnede udligningsbidrag, jfr. bind II, bilag 2.

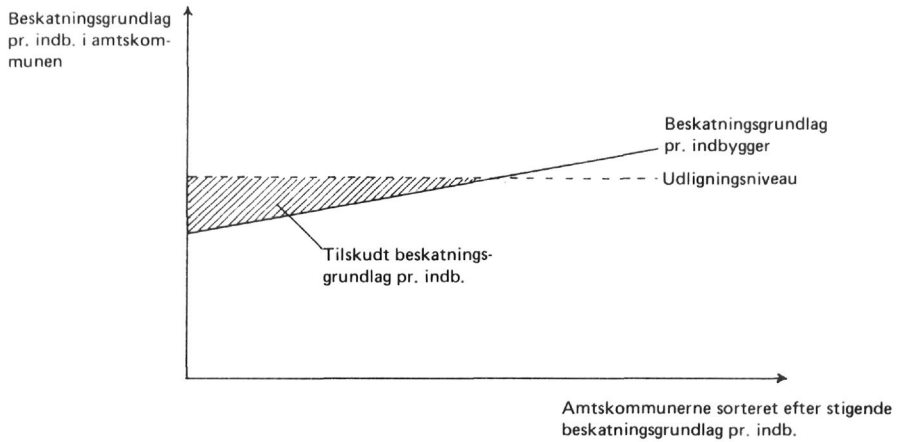
I det følgende er der ikke taget hensyn til korrektioner for kommuners bidrag til eller bidrag fra den kommunale udligning og amtskommunernes skattegrundlagstilskud, for særligt høje grundværdier i kommuner m.v.

Det første af disse særskilt beregnede udligningsbidrag opgøres som differencen mellem kommunens henholdsvis amtskommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger og det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i hele hovedstadsområdet multipliceret med en udligningsfaktor og kommunens eller amtskommunens indbyggertal. Udligningsfaktoren er udligningsniveauet (40pct. for kommunerne og 50 pct for amtskommunerne) multipliceret med det gennemsnitlige beskatningsniveau i hovedstadsområdet.

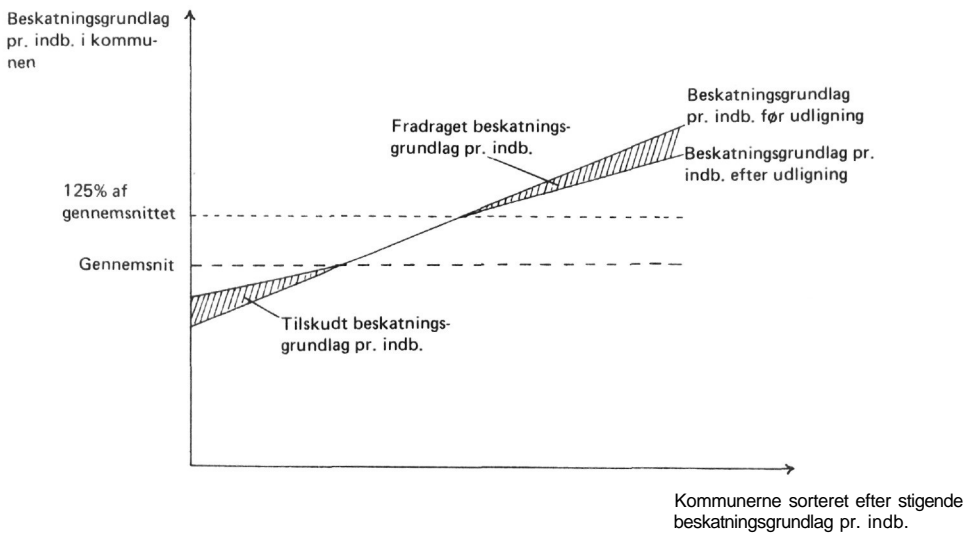
Er differencen positiv, skal kommunen eller amtskommunen yde et bidrag til denne særlige udligningsordning. Er differencen negativ, vil den omvendt modtage et bidrag.

Den beskrevne udligningsordning ses i princippet at svare til den kommunale udligningsordning, jfr. det følgende afsnit II. De væsentligste forskelle mellem de to ordninger er, at den i hovedstadsudligningen indeholdte udligning af forskelle i beskatningsgrundlag ikke undtager kommuner, hvis beskatningsgrundlag udgør mellem 100 og 125 pct. af landsgennemsnittet, samt forskellene i udligningsniveauerne. Disse forskelle er illustreret i figur 1, 2 og 3 nedenfor, der tillige viser forskellene i relation til det amtskommunale skattegrundlagstilskud.

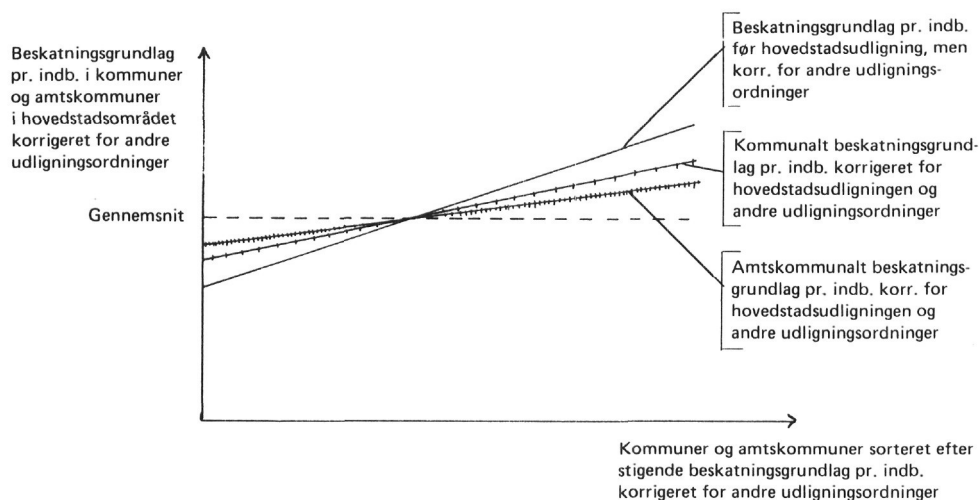
Principperne for udligning af beskatningsgrundlag



Figur 1. Det amtskommunale beskatningsgrundlag



Figur 2. Den kommunale udligning



Figur 3. Udligning af beskatningsgrundlag i hovedstadsudligningen

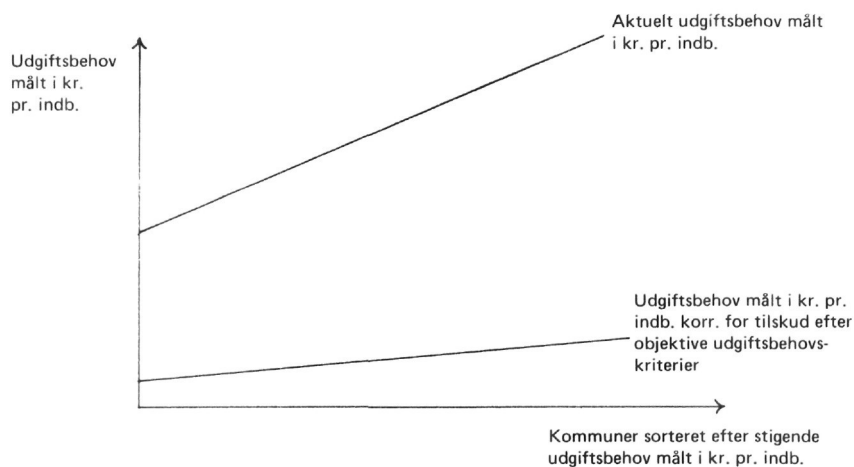
Det andet af de to udligningsbidrag opgøres som differencen mellem kommunens henholdsvis amtskommunens udgiftsbehov pr. indbygger (målt i kr.) og det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger i hele hovedstadsområdet, multipliceret med en udligningsfaktor og med kommunens eller amtskommunens indbyggertal. Udligningsfaktoren er lig med udligningsniveauet (40 pct. for kommunerne og 50 pct. for amtskommunerne) multipliceret med forholdet mellem den samlede udskrivning af skat og det samlede udgiftsbehov i hovedstadsområdet.

Såfremt denne difference er positiv, vil kommunen eller amtskommunen modtage et bidrag efter udligningsordningen. I modsat fald skal den yde bidrag.

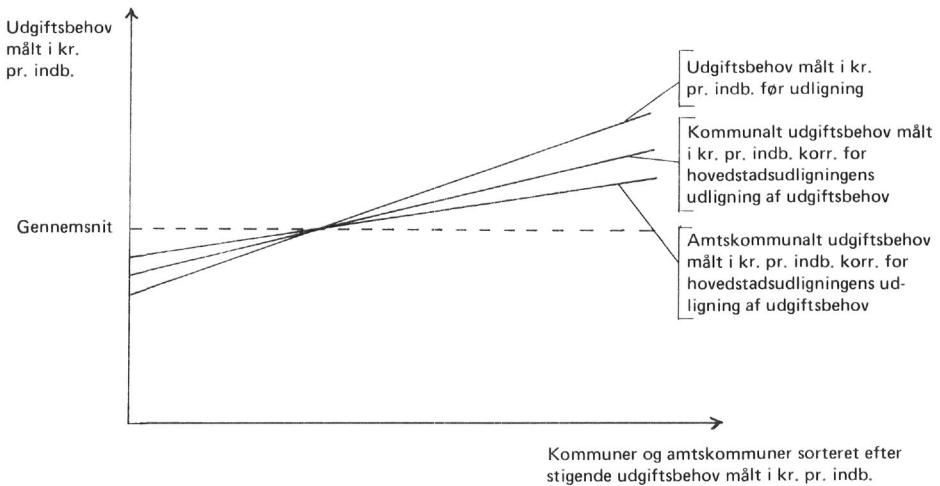
Der er en række forskelle mellem den udligning af udgiftsbehov, der er påvist indeholdt i hovedstadsudligningsordningen, og statens tilskud til kommuner og amtskommuner efter objektive udgiftsbehovskriterier. Vigtigt er det imidlertid at pege på, at der i hovedstadsudligningsordningen i modsætning til den generelle

ordning er tale om en egentlig udligning af forskelle i udgiftsbehov, idet der i princippet finder en overførsel af midler sted fra de kommuner og amtskommuner, som har et lille udgiftsbehov, til de kommuner og amtskommuner, hvis behov er større. Denne forskel, der modsvarer forskellen mellem den i hovedstadsudligningsordningen indeholdte udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og det amtskommunale skattegrundlagstilskud, er illustreret i nedenstående figur 4 og 5.

Principperne for udligning af udgiftsbehov



Figur 4. Tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier



Figur 5. Udligning af udgiftsbehov i hovedstadsudligningen

Sammenfattende kan det konkluderes, at de særlige udligningsordninger for kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet kan betragtes som sammensat af to selvstændige udligningsordninger. Den ene af disse medfører en overførsel af midler mellem kommuner og amtskommuner med et højt og et lavt beskatningsgrundlag, den anden en overførsel af midler mellem kommuner og amtskommuner med et stort og lille udgiftsbehov. For begge ordninger gælder, at der ved omflytning af relativt beskedne midler opnås en betydelig udligningseffekt.

#### 1. Beregningseksempler

##### 1.0 Kommunal udligning i hovedstadsområdet

Nedenstående beregning er foretaget for x kommune, der for overskuelighedens skyld forudsættes ikke at skulle yde eller modtage bidrag efter den almindelige kommunale udligning, ligesom der ikke skal foretages fradrag i beskatningsgrundlaget

for overskydende grundværdibeløb. I øvrigt er anvendt tal fra 1977/78.

For beregningen gælder følgende almindelige formel:

$$\text{tilskud}(\div)/\text{tilsvar}(+) = 0,40 \times \begin{matrix} \text{hovedstadsområdet's udskrivning} \\ \text{af indkomst- og sømandsskat og} \\ \text{grundskyld med fradrag for an-} \\ \text{dre udligningsordninger m.v.} \end{matrix}$$

$$\times \left( \begin{matrix} \text{kommunens andel af hoved-} \\ \text{stadsområdet's kommunale} \\ \text{beskatningsgrundlag 1}^{\circ} \end{matrix} + \begin{matrix} \text{kommunens andel af hoved-} \\ \text{stadsområdet's kommunale} \\ \text{udgiftsbehov 2}^{\circ} \end{matrix} \right)$$

1<sup>o</sup>) Beskatningsandelen er lig

$$\frac{\text{beskatnings- grundlag} \div \text{korrektion for lands- grundlag} \div \text{udligningsbidrag} \div \text{korrektion for høje grundværdier}}{\text{hovedstadsområdet's samlede korrigerede beskatningsgrundlag}}$$

eller anvendt på x kommune:

$$\frac{862.274.000 \div 0 \div 0}{55.441.664.000} = 0,015553$$

2<sup>o</sup>) Udgiftsbehovstallet beregnes på følgende måde for x kommune:

Kriterium	Hele hovedstadsområdet	x kommune	x kommunes andel	Vægt	Udgiftsbehovstal
Folketal	1.763.780	30.891	0,0175	39	0,006825
0-6 årige	162.400	4.403	0,0271	9	0,002439
7-16 årige	247.691	6.575	0,0265	32	0,008480
65 årige og derover	238.192	546	0,0023	10	0,000230
numerisk forskydning	239.366	7.436	0,0311	10	0,003110
Udgiftsbehovstal					0,021084

x kommunes bidrag er herefter = 0,40 x 7.543.155.000 x (0,015553 - 0,021084) kr. = - 16.688.476 kr. (tilskud)

#### b Amtskommunal udligning i hovedstadsområdet

Beregningen er foretaget for y amtskommune med anvendelse af tal fra 1977/78. Det forudsættes, at amtskommunen ikke modtager skattegrundlagstilskud.

Den almindelige formel er:

tilskud(÷)/tilsvar(+) = 0,50 x hovedstadsområdet udskrivning af amtskommunal indkomstskat og grundskyld samt sekundærkommunale udgifter for Københavns og Frederiksberg kommuner med tillæg for skattegrundlagstilskudsordningen.

$$x \left( \frac{\text{(amts)kommunens andel af hovedstadsområdet amtskommunale beskatningsgrundlag med tillæg for skattegrundlagstilskudsordningen 1^0)}}{\text{(amts)kommunens andel af hovedstadsområdet amtskommunale udgiftsbehov 2^0)}} \right)$$

1<sup>0</sup>) Beskatningsandelen er lig

$$\frac{\text{beskatningsgrundlag} + \text{tillæg for skattegrundlagstilskudsordningen}}{\text{hovedstadsområdet samlede beskatningsgrundlag med tillæg for skattegrundlagstilskudsordningen}}$$

eller anvendt på y amtskommune:

$$\frac{5.163.083.000 + 0}{55.983.004.000} = 0,092226$$

2 ) Udgiftsbehovstallet beregnes på følgende måde for y amtskommune:

Kriterium	Hele hovedstadsområdet	y (amts)-kommune	y (amts)kommunes andel	Vægt	Udgiftsbehovstal
Folketal	1.763.780	187.545	0,1063	27	0,028701
0-39 årige	1.025.458	127.740	0,1246	16	0,019936
15-19 årige	114.239	12.553	0,1099	10	0,010990
40-59 årige	404.098	37.210	0,0921	15	0,013815
60 årige og derover	334.224	22.595	0,0676	30	0,020280
Amtskommunale veje	713.568	192.430	0,2697	1	0,002697
Areal	285.254	89.014	0,3121	1	0,003121
Udgiftsbehovstal					0,099540

y amtskommunes bidrag er herefter = 0,50 x 3.638.623.000 x (0,092226 - 0,099540) kr. = - 13.306.448 kr. (tilskud)

c Vækstkommuneudligning i hovedstadsområdet

Som anført bidrager samtlige hovedstadsområdet kommuner med 0,1 pet. af deres indkomstskattegrundlag.

Det er en betingelse for ydelse af tilskud fra puljen, at kommunen i den senest forudgående femårs periode har haft en gennemsnitlig årlig befolkningstilvækst på over 5 pct. Er det tilfældet, udregnes tilskuddet efter følgende formel:

$$\text{tilskud} = \frac{\text{Kommunens indbyggertal pr. 1/1 i beregningsåret} \times \frac{\text{den befolkningstilvækst i femårsperioden, der overstiger 5 pct. indbyggertallet pr. 1/1 5 år før beregningsåret}}{\text{den samlede summen af ovenstående tæller for samtlige tilskudsberettigede kommuner}}} \times \text{tillægspulje}$$

eller anvendt for en tilfældig kommune med tal for 1977/78:

$$\text{tilskud} = \frac{30\ 891 \times \frac{1\ 572}{23\ 455}}{34} \times 48.367.735 \text{ kr.} = 1.066.383 \text{ kr.}$$

Kommunens bidrag til puljen er:

$$0,001 \times 772.283.000 \text{ kr.} = 772.283 \text{ kr.}$$

f. Øvrige generelle udligningsordninger

I Skattegrundlagstilskud til amtskommuner

1. Generelt

Reglerne findes i kapitel 1 i lov om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner.

Ordningen har til formål at udligne forskelle i amtskommunernes beskatningsgrundlag.

Betingelsen for, at en amtskommune kan opnå tilskud, er, at dens beskatningsgrundlag pr. indbygger ligger under et såkaldt udligningsgrundlag, der er det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger for samtlige amtskommuner med et tillæg på for tiden 6,6 pct. Amtskommuner, der ligger over udligningsgrundlaget, berøres ikke af ordningen.

Det tilskud, der tilkommer den enkelte amtskommune, fremkommer ved at gange det såkaldte manglende beskatningsgrundlag, dvs. udligningsgrundlaget med fradrag af amtskommunens faktiske beskatningsgrundlag pr. indbygger, med det gennemsnitlige amtskommunale skattetryk samt med amtskommunens folketal.

Tilskuddene betales af staten. Ordningen er automatisk, dvs. at staten betaler tilskud, når lovens betingelser er opfyldt, på grundlag af den beregningsmetode, loven foreskriver. Det tilføjes

dog, at der kan ske en procentregulering af tilskuddenes størrelse ved forøgelse eller formindskelse af udligningsgrundlaget som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og amtskommunerne.

Københavns og Frederiksberg kommuner er ikke omfattet af ordningen. Baggrunden herfor var bl.a., at der først og fremmest var behov for udligning mellem amtskommunerne. Dertil kom, at Københavns og Frederiksberg kommuners beskatningsgrundlag var af en sådan størrelse, at de to kommuner ikke var berettiget til tilskud.

## 2. Beskatningsgrundlaget

En amtskommunes beskatningsgrundlag opgøres for året forud for beregningen som summen af 20 pct. af grundværdierne, som opgjort af Danmarks Statistik, af hvilke der udskrives grundskyld, og indkomstskattegrundlaget, opgjort efter regler fastsat af indenrigsministeren. Herefter opgøres indkomstskattegrundlaget ved at dividere amtskommunens indkomstskatteprovenu med udskrivningsprocenten og gange med 100, således at kun den indkomstmasse, der danner grundlag for det faktiske provenu, medregnes.

## .3 • Udligningsgrundlaget

Udligningsgrundlaget fastsættes som det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i samtlige amtskommuner. Ved ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten og amtskommunerne kan udligningsgrundlaget forøges eller formindskes med en procent, der fastsættes af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg. Procenten er i øjeblikket 6,6, jfr. C.b. Tredie etape,

## .1. Beregningen af amtskommunernes tilskud

Ved beregningen af den enkelte amtskommunes tilskud udregnes først forskellen mellem det beskatningsgrundlag, amtskommunen ville have haft, såfremt beskatningsgrundlaget pr. indbygger havde svaret til udligningsgrundlaget, og det faktiske beskatningsgrundlag. Denne forskel ganges med forholdet mellem summen af samtlige amtskommuners grundskyld og indkomstskat i regnskabsåret forud for beregningen og summen af samtlige amtskommuners beskatningsgrundlag. Udligningen dækker hele det manglende beskatningsgrundlag.

Der er en særlig adgang til for indenrigsministeren at regulere tilskuddet ved væsentlige ændringer i udgiftsfordelingen mel-

lem staten og amtskommunerne i overgangsperioden, **indtil** den almindelige automatik ved beregningen af udligningsgrundlaget kan træde i kraft. Grundlaget for den almindelige tilskudsberegning vedrører som nævnt det næstsidste år før selve tilskudsåret.

Skattegrundlagstilskuddet til amtskommuner i 1977/78 fremgår af nedenstående oversigt:

	Mill. kr.
Københavns amtskommune	-
Frederiksborg amtskommune	
Roskilde amtskommune	
Vestsjællands amtskommune	37,8
Storstrøms amtskommune	47,1
Bornholms amtskommune	22,3
Fyns amtskommune	128,4
Sønderjyllands amtskommune	79,6
Ribe amtskommune	72,7
Vejle amtskommune	97,5
Ringkøbing amtskommune	90,2
Århus amtskommune	118,5
Viborg amtskommune	97,3
Nordjyllands amtskommune	176,7
Amtskommunerne i alt	968,1

##### 5. Beregningseksempel

Beregningen foretages efter følgende formel:

$$\text{tilskud} = \frac{\text{det gennemsnitlige skattetryk}}{\left[ \frac{\text{amtskommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger}}{\text{amtskommunens indbyggertal}} \right]} \times \left[ \left( \frac{\text{det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger}}{\text{amtskommunens indbyggertal}} \times 1,066 \right) \right]$$

eller for Nordjylland amtskommune med 1977/78 tal:

$$\begin{aligned} \text{tilskud} &= (0,0626 \times (24.363 \times 1,066) \div 19.965 \times 470.016) \text{kr.} \\ &= 176.714.548 \text{ kr.} \end{aligned}$$

## II Kommunal udligning

### 1. Generel t

Reglerne findes i lov om kommunal udligning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 420 af 2. august 1974 og lov nr. 566 af 16. november 1977. Som for skattegrundlagstilskudsordningen for amtskommunerne er formålet at udligne forskelle i beskatningsgrundlagene.

Til kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i samtlige kommuner, ydes et bidrag af staten og kommuner, hvis beskatningsgrundlag er større end 125 pct. af dette gennemsnit. Kommuner, der skal modtage bidrag, får et tilskud, der svarer til den gennemsnitlige kommunale skat af for tiden 43,3 pct. af det manglende beskatningsgrundlag, jfr. C.b. Tredie etape. De kommuner, der skal betale bidrag, yder et tilsvarende på 25 pct. af den gennemsnitlige kommunale skat af det beskatningsgrundlag, der overstiger 125 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Staten betaler de resterende tilskud. Kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger ligger mellem gennemsnittet og 125 pct. heraf, berøres ikke af ordningen.

### 2. Beregningen af tilskud

Bidrag, der tilkommer en kommune, beregnes på grundlag af forskellen mellem kommunens faktiske beskatningsgrundlag og det beskatningsgrundlag, kommunen ville have haft, såfremt beskatningsgrundlaget pr. indbygger havde svaret til det gennemsnitlige i samtlige kommuner.

Bidraget udgør en procentdel (mindst 35 pct., for tiden 43,3 pct.) af denne forskel ganget med forholdet mellem summen af samtlige kommuners grundskyld, indkomstskat og sømandsskat og summen af samtlige kommuners beskatningsgrundlag.

Procentdelen fastsættes af indenrigsministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg.

Beskatningsgrundlaget opgøres for året forud for beregningen som summen af 20 pct. af grundværdierne, som opgjort af Danmarks Statistik, af hvilke der skal udskrives grundskyld, og indkomstskattegrundlaget opgjort efter regler fastsat af indenrigsministeren, jfr. afsnit b.2.

Ved opgørelsen af kommunernes udskrivning fradrages Københavns og Frederiksberg kommuners sekundærkommunale udgifter. Disse opgøres

på samme måde som ved udgiftsfordelingen på de objektive udgiftsbehovskriterier efter kapitel 2 og 3 i lov om generelle tilskud.

### 3. Beregning af tilsvaer

Bidrag, der betales af en kommune, beregnes på grundlag af forskellen mellem kommunernes faktiske beskatningsgrundlag og det beskatningsgrundlag, kommunerne ville have haft, såfremt beskatningsgrundlaget pr. indbygger havde svaret til 125 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i samtlige kommuner.

Bidraget udgør 25 pct. af denne forskel ganget ned forholdet mellem kommunernes udskrivning og beskatningsgrundlag.

Staten betaler resten af bidragene.

I 1077/78 udgjorde statens bidrag 573 mill. kr., kommunernes bidrag 139,3 mill. kr. og det samlede tilskud 712,3 mill. kr.

### f. Beregningseksempler

T eksemplerne er anvendt tal fra 1977/78.

a Kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger for samtlige kommuner.

$$\text{tilskud} = \left( \begin{array}{l} \text{det gennemsnitlige} \\ \text{beskatningsgrundlag} \\ \text{pr. indbygger for} \\ \text{samtlige kommuner} \end{array} \div \begin{array}{l} \text{kommunens be-} \\ \text{skatnings-} \\ \text{grundlag pr.} \\ \text{indbygger} \end{array} \right) \times \begin{array}{l} \text{det gennem-} \\ \text{snitlige} \\ \text{skattetryk} \end{array}$$

x 0,433 x  $\frac{\text{kommunens}}{\text{indbyggertal}}$

eksempel:

$$\begin{aligned} \text{tilskud} &= ((25.195 - 23.661) \times 0,135 \times 0,433 \times 5.870) \text{kr.} \\ &= 526.363 \text{ kr.} \end{aligned}$$

b Kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger ligger imellem det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger for samtlige kommuner og 125 pct. heraf.

Kommunen skal hverken modtage tilskud eller yde tilsvaer.

Kommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger er større end 125 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger for samtlige kommuner.

$$\text{tilskud} = \left( \begin{array}{l} \text{kommunens} \\ \text{beskatnings-} \\ \text{grundlag pr.} \\ \text{indbygger} \end{array} \div \begin{array}{l} 125 \text{ pct. af det gennem-} \\ \text{snitlige beskatnings-} \\ \text{grundlag pr. indbygger} \\ \text{for samtlige kommuner} \end{array} \right) \times \begin{array}{l} \text{det gen-} \\ \text{nemsnitli-} \\ \text{ge skatte-} \\ \text{tryk} \end{array}$$

x 0,25 x kommunens indbyggertal

eksempel:

$$\begin{aligned} \text{tilsvar} &= ((32.759 \div 1,25 \times 25.195) \times 0,135 \times 0,25 \times 20.050) \text{kr.} \\ &= 856.010 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### d. Tilskud til vanskeligt stillede kommuner

##### 1. Generelt

Til særligt vanskeligt stillede amtskommuner og kommuner fordele indenrigsministeren årligt et beløb, hvis størrelse fastsættes på finansloven, jfr. § 7 i lov om generelle tilskud. Formålet med ordningen var at skabe mulighed for at afhjælpe lokale problemer, som ikke løstes af de generelle tilskudsordninger.

##### 2. Fordelingsgrundlaget

Indenrigsministeren fastsætter selv fordelingsgrundlaget for tilskuddet. Det fremgår af anmærkningerne til finansloven, at det fordeles til amtskommuner og kommuner med særlig høj skatteudskrivning. Ansøgning om tilskud er upåkrævet.

3. Fordelingen i 1977/78

	Beskatnings- niveau 1977 pct.	Tilskud kr.
Københavns amt:		
Ishøj kommune	25,3	3.999.996
Storstrøms amt:		
Nakskov kommune	24,4	1.965.996
Bornholms amt:		
Allinge-Gudhjern kommune	23,9	1.509.000
Rønne kommune	23,6	1.065.996
Åkirkeby kommune	23,9	1.350.000
Vitorg amt:		
Hanstholm kommune	24,7	2.047.600
<hr/>		
Kommuner i alt		11.938.588
Bornholms amtskommune		5.499.996
<hr/>		
Kommuner og amtskommuner i alt		17.438.584
<hr/>		
Bevilling		17.438.600
<hr/>		

C. UDVIKLINGEN AF DE GENERELLE TILSKUDS- OG UDLIGNINGSSYSTEMER

a. Tiden indtil byrdefordelingsreformen

Indledningsvis bemærkes, at udviklingen særligt vedrørende hovedstadsområdet behandles i afsnit C.f.

Først i forbindelse med den økonomiske krise i 1930'erne forlod man fer alvor det hidtil fulgte princip, hvorefter den enkelte kommune selv over de kommunale skatter finansierede de forvaltningsområder (særligt social- og sundhedsvæsenet, folkeskole og vejvæsen), som den administrerede. Årsagen til denne ændring var bl.a. en kraftig forøgelse af de sociale udgifter i denne periode, samtidig med en svækkelse af beskatningsgrundlaget. Udviklingen medførte, at ulighederne i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag blev større.

- 1) En mere detaljeret redegørelse for denne udvikling er givet i "Statens refusioner af kommunernes udgifter", betænkning nr. 471, 1968.

For det første oprettedes i forbindelse med socialreformen i 1933 et mellemkommunalt refusionsforbund, til hvilket kommunerne kunne anmelde en del af deres sociale udgifter. Ordningen, der tilsigtede en udgiftsudligning, gik ud på, at de samlede kommunale udgifter vedrørende de berørte sociale opgaver blev fordelt på samtlige kommuner med 1/3 efter indbyggertal, 1/3 efter ansatte indkomster med korrektion for erhvervsskat og 1/3 efter den samlede afgiftspligtige grundværdi med tillæg af 3/4 af den samlede forskelsværdi. Ordningen ophørte først i forbindelse med byrdefordelingsreformens første etape i 1970. Endvidere etableredes i 1937 den fælleskommunale udiigningsfond, der fik sine midler ved en særlig fælleskommunal beskatning, der omfattede en progressiv indkomstskat, en formueskat og en ensartet udskrivning på de skattepligtige grund- og ejendomsværdier. Fonden gav tilskud og refusioner til kommuner på skole- og sygehusområdet samt dele af det sociale område. Fondens oprettelse blev begrundet med ønsket om en større lighed i den eksisterende, meget uensartede kommunale beskatning, som bl.a. den u hensigtsmæssige kommunale inddeling omkring bysamfundene med deraf følgende opdeling af samhørende bysamfund i bedre og dårligere stillede kommunale enheder var med til at forårsage. Fonden blev ophævet i 1958 og afløstes af en statslig tilskudsordning.

De to ordninger var i det væsentlige kun af betydning for den mellemkommunale udligning og berørte stort set ikke forholdet mellem kommunerne og staten.

Den udlignings- og tilskudsreform, som gennemførtes i 1930'erne, blev særligt efter 2. verdenskrig i takt med den gunstige økonomiske udvikling fulgt op af en stærk vækst i de statslige procentrefusioner af de kommunale udgifter på nærmere fastsatte områder. I begyndelsen af 1960 var tilskuds- og refusionsordningernes andel af statens samlede udgifter oppe på ca. 40 pct. Halvdelen af kommunernes udgifter dækkedes af staten. Der var etableret omkring 90 refusionsordninger.

Udover denne økonomiske centralisering, særligt i form af indførelse af procentrefusioner, skete der også en administrativ centralisering, idet den enkelte refusionsordning ofte indeholdt regler, der gav staten indflydelse på de områder, som var refusionsberettigede.

Denne udvikling gav anledning til voksende kritik. Der blev særligt peget på det uheldige i, sit dispositionsbeføjelse og det

økonomiske ansvar ikke fulgtes ad, hvilket førte til en dårlig udnyttelse af de samlede offentlige ressourcer, idet kommunerne blev tilskyndet til aktiviteter på de refusionsberettigede områder. Endvidere var der behov for en bedre udligning af forskellene i kommunernes udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, idet det havde vist sig, at de eksisterende udlignings- og tilskudsordninger ikke havde en tilfredsstillende udlignende effekt. Det blev også fremhævet, at den øgede centralisering indebar en fare for det kommunale selvstyre. Endelig var en forenkling af tilskudssystemet påtrængt.

Spørgsmålet om et ændret tilskuds- og udligningssystem kom til at indgå i et større reformarbejde vedrørende det kommunale område, som påbegyndtes sidst i 1950'erne. Det omfattede udover spørgsmål om den fremtidige byrde- og opgavefordeling mellem staten og kommunerne tillige de kommunale styrelses- og inddelingsproblemer. En mere hensigtsmæssig kommunal struktur var en væsentlig forudsætning for mere omfattende ændringer i såvel det administrative som det økonomiske forhold mellem staten og kommunerne. Endvidere ville en reduktion i antallet af kommuner og en større homogenitet i sig selv medføre en økonomisk udligning.

Et forslag til en gennemgribende generel tilskuds- og udligningsreform forelå første gang i 1947, da professor Kjeld Philip til brug for overvejelser i den af regeringen i 1937 nedsatte skatte Lovskommission udarbejdede forslag til et bloktilskud til kommunerne.

Bloktilskuddet defineredes som et tilskud, der gives til kommunen som sådan, og hvis størrelse er uafhængig af, hvad kommunen anvender pengene til. Formålet skulle være at skabe en økonomisk udligning mellem kommunerne på en måde, der lader kommunerne bære en passende del af det økonomiske ansvar ved de offentlige opgaver og samtidig styrker det kommunale selvstyre. De krav, der udover udligningshensynet stilledes til tilskuddet, var, at det på en smidig måde kunne tilpasse sig konjunktur- og prisudviklingen i samfundet samt udviklingen i den offentlige virksomhed. Beregningen af tilskuddet skulle bygge på kriterier, som kommunerne havde mindst mulig indflydelse på, og som kunne konstateres på en enkel og objektiv måde. Endelig skulle selve beregningen være så enkel og simpel som muligt.

Kjeld Philips forslag byggede på seks objektive kriterier:

1. Antal indbyggere.
2. Antal indbyggere i den uproduktive alder, dvs. under 15 år og over 65 år.
3. Gennemsnitlig statsskattepligtig indkomst pr. indbygger.
4. Gennemsnitlig pålignet personlig statsskat (indkomstskat og formueskat) pr. indbygger.
5. Gennemsnitligt antal arbejdsløse pr. 1.000 indbyggere.
6. Ringe befolkningstæthed.

Forslaget sigtede imod at udligne forskelle såvel i udgiftsbehov som i beskatningsgrundlag.

Skattejovskommissionen fandt dog, jfr. kommissionens betænkning II 1950, at betænelighederne ved at yde betydelige tilskud efter neutrale kriterier var så store, at den ikke kunne anbefale en sådan tilskudsordning. Særligt var kommissioner, betænkelig ved at knytte en ordning til indkomstansættelsen på grund af manglerne ved skatteligningen.

Udlignings- og tilskudsproblemerne blev senere berørt af kommunallovskommissionen, der nedsattes i 1958 med den opgave at gennemgå og foreslå ændringer i de kommunale styrelseslove, ligesom det forudsattes, at spørgsmålet om en mere hensigtsmæssig kommunal inddeling toges op til overvejelse.

Kommissionen bemærker i sin betænkning, der blev afgivet i 1966, at en omlægning og en forenkling af statens refusionssystem og hele byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, ville kunne finde en lettere og mere tilfredsstillende løsning, hvis der gennem en kommunalreform skabtes større og mere bærekraftige kommuner - såvel primærkommuner som sekundærkommuner - ligesom en kommunalreform ville kunne bidrage til en mere formålstjenlig opgavefordeling mellem staten og kommunerne. Endvidere bemærker kommissionen, at gennemførelsen af en kommunalreform i et vist omfang ville nødvendiggøre en omlægning af opgavefordelingen og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne.

Kommissionen påpegede, at procentrefusioner fra et udlignings-synspunkt er en relativ kostbar løsning, fordi der skal ret høje procenter til for at gennemføre en udligning, og fordi tendensen til økonomiske dispositioner i almindelighed stiger med tilskudsprocenten. For amtskommunerne anbefaledes, at indførelsen af gene-

reile tilskud - skattegrundlagstilskud - indgik i de videre overvejelser, idet de efter kommissionens opfattelse gav mulighed for med relativt beskedne midler at skabe bedre balance i kommunernes beskatningsforhold. Amtskommunernes udskrivning på sognekommunerne blev foreslået erstattet af en direkte indkomstbeskatning.

Sideløbende med kommunallovskommissionens arbejde blev der af et af regeringen i 1963 nedsat embedsmandsudvalg foretaget en kritisk gennemgang af statens refusioner og kommunernes udgifter med henblik på at tilvejebringe et materiale, der kunne indgå i grundlaget for politisk stillingtagen til kommunalreformen, den kommunale beskatning og refusionssystemet som helhed. Refusionsbetænkningen, der kom i 1968, tilsluttede sig den almindelige kritik af de eksisterende refusionsordninger. I overensstemmelse med sit kommissorium udarbejdede udvalget ikke egentlige forslag til ændringer i refusionssystemet, men overvejede mulige ændringer, der bl.a. skulle mindske ulemperne ved det eksisterende system, uden at der i større udstrækning blev givet afkald på de fordele, et refusionssystem efter udvalgets opfattelse indebar, herunder især den økonomiske udligning.

Særligt om generelle tilskud til udjævning af forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag bemærkede udvalget, at den væsentligste ulempe med en sådan ordning var, at den ville kræve store pengebeløb for at skabe en nogenlunde tilfredsstillende udligning. Et skattegrundlagstilskud kunne efter udvalgets opfattelse derfor kun udgøre en del af en samlet ordning. For så vidt angår tilskud til udligning af udgiftsbehov, mente udvalget, at det var vanskeligt at finde kriterier, der nogenlunde præcist udtrykte disse behov.

De efterfølgende politiske drøftelser viste, at der var en bred forståelse for behovet for ændringer i det eksisterende byrdefordelingssystem. Den byrdefordelingsreform, der herefter blev iværksat, gennemførtes etapevis. Første etape fandt sted samtidig med gennemførelsen af kommunalreformen.

Til belysning af procentrefusionernes betydning umiddelbart før byrdefordelingsreformens første etape, kan der være grund til en nærmere omtale af refusionen af folkeskolens lærerlønninger, sygehusrefusionen og vejrefusionen, dels på grund af de tre refusioners omfang, dels fordi deres forskellige opbygning karakteriserer systemet.

Lærerlønrefusionen, der i finansåret 1969/70 androg omkring 1.469 mill. kr., var enkelt bygget op, idet der simpelt hen blev

ydet 85 pct. refusion af alle udbetalinger til lærerlønninger, inel udgifterne til overtimer. Refusionen udgjorde omkring 60 pct. af driftsudgifterne til folkeskolen.

Sygehusrefusionerne, ca. 1.237 mill. kr. i 1969/70, var karakteriseret derved, at det totale refusionsbeløb og den refusion, der tilkom den enkelte kommune, blev beregnet på forskellig måde. Den totale refusion beregnedes som 65 pct. af kommunens udgifter til driften af sygehuse. Dette totalbeløb fordeltes mellem de enkelte by- og amtskommuner på den måde, at 1/3 udmåltes efter kommunens folketal, 1/3 efter antallet af sygedage på kommunens sygehuse og 1/3 efter kommunens bruttoudgifter til drift af sygehuse. Ordningen var således en blanding af udgiftsrefusion og refusion efter objektive kriterier.

Vejrefusionen, ca. 814 mill. kr. i 1969/70, var igen opbygget på en tredje måde. For amtskommunernes vedkommende var der alene tale om en procentrefusion på 75 pct. af vejudgifterne. For primærkommunernes vedkommende var der ligeledes tale om en procentrefusion, men med en graderet procentsats, således at den indtil en vis grænse var stigende efter vejlængde pr. indbygger og udgift pr. kilometer vej, således at kommuner med særligt tyngende vejudgifter fik en særlig høj refusion. For bykommunerne har refusionsprocenten typisk ligget mellem 40 og 46 pct., og for sognekommunerne mellem 48 og 56 pct. Ved denne særlige refusionsform tilstræbtes mere tydeligt end ved de andre refusioner en udligning af kommunernes udgifter. Også vejrefusionen indeholdt således et objektive tilskudskriterium, vejlængde pr. indbygger.

## b. Byrdefordelingsreformen

### Første etape

Det lovkompleks, der udgjorde byrdefordelingsreformens første etape, blev vedtaget i folketinget i forsommeren 1969 med virkning fra 1. april 1970. Etapen omfattede refusionsnedsættelser på en række større områder, således nedsattes refusionen af folkeskolens lærerlønninger fra 85 pct. til 60 pct., sygehusrefusionen fra 65 pct. til 35 pct. og den automatiske vejrefusion til amtskommunerne nedsattes fra 75 pct. til 50 pct., for primærkommunerne var nedsættelsen ca. 1/3. Hertil kom andre justeringer og bortfald af en række mindre refusionsordninger. Den samlede nedsættelse og ophævelse

androg ca. 1,5 mia. kr. (2,2 pet. af årets samlede beskatningsgrundlag).

Som kompensation overtog staten den overvejende del, omkring 1,1 mia. kr. af de udgifter, der hidtil var blevet fordelt på kommunerne efter reglerne om mellemkommunal refusion. Endvidere indførtes generelle tilskud på ca. 400 mill. kr. til amtskommunerne og kommunerne. Set under ét skete der ikke med første etape nogen ændringer i byrdefordelingen mellem staten og kommunerne.

For amtskommunerne indførtes et skattegrundlagstilskud. Tilskuddet tilfaldt de amtskommuner, hvis beskatningsgrundlag lå under det gennemsnitlige, således at de blev bragt op på det gennemsnitlige niveau.

For primærkommunerne indførtes et tilskud efter kriteriet areal pr. indbygger. Tilskuddet, der blev ophævet året efter, var begrundet med, at kommuner med et stort areal i forhold til indbyggertal oftest også har et stort udgiftsbehov, og at tyndt befolkede egne typisk har ringe indkomstforhold.

Endelig stillede et beløb til rådighed for indenrigsministeren til fordeling blandt særligt vanskeligt stillede kommuner.

De ovennævnte generelle ændringer medførte en ujævn belastning af hovedstadsområdets kommuner på grund af områdets uensartede kommunale struktur. Der blev derfor samtidig indført en særlig udligningsordning for primærkommuner i Københavns amt samt Københavns og Frederiksberg kommuner, jfr. nærmere herom i afsnit C.f.

Byrdefordelingsreformens første etape medførte en betydelig indsnævring i fordelingen af de kommunale skattetryk omkring det gennemsnitlige. Endvidere betød reformen en stigning i den amtskommunale skat og en nedsættelse af den primærkommunale, hvilket i sig selv havde en udlignende virkning på grund af amtskommunernes større befolkningsgrundlag.

#### Anden etape

For at skabe en yderligere forbedret udligning i de kommunale beskatningsniveauer gennemførtes byrdefordelingsreformens anden etape i foråret 1970 med virkning for de kommunale budgetter for 1971/72.

Da en tilfredsstillende udligning med statstilskud til svagere stillede kommuner krævede meget betydelige statsmidler, etableredes en ordning med direkte udligning mellem kommunerne ved lov om kommu-

nal udligning. Samtidig ophævedes første etapes areal/indbyggertilskud.

De kommuner, der havde et beskatningsgrundlag under det gennemsnitlige, modtog i princippet et tilskud på 35 pct. af det manglende beskatningsgrundlag multipliceret med det gennemsnitlige kommunale skattetryk. Tilskuddet tilvejebragtes ved, at kommuner med beskatningsgrundlag over landsgennemsnittet ydede et beløb svarende til det gennemsnitlige kommunale skattetryk multipliceret med 25 pct. af det overskydende beskatningsgrundlag. Dette svarede til 5/7 af det beløb, der overførtes til de tilskudsmodtagende kommuner. De resterende 2/7 betaltes af stater. Samlet overførtes i 1971/72 ca. 327 mill. kr. (ca. 0,4 pct. af årets beskatningsgrundlag) til kommuner med beskatningsgrundlag under gennemsnittet. Loven medførte en betydelig udligning ved overførelse af forholdsvis begrænsede beløb. Ordningen havde tillige en indbygget selvregulering, idet ændring i en kommunes beskatningsgrundlag automatisk ville påvirke størrelsen af de tilskudsbidrag, kommunen modtog eller afgav.

Amtskommunerne berørtes ikke af anden etape, ligesom de særlige refusionsordninger forblev uændrede.

### Tredie etape

Byrdefordelingsreformen<sup>6</sup> tredie etape trådte i kraft den 1. april 1973 og omfattede indførelsen af tilskud til primærkommunerne efter objektive udgiftsbehovskriterier, en ophævelse af vejrefusionerne og en regulering af de generelle tilskud i anledning af sygesikringsordningen og dagpengeordningen, der samtidig blev gennemført.

Tilskuddet til primærkommunerne efter objektive udgiftsbehovstal beregnedes på grundlag af folketallet, befolkningen inddelt i aldersgrupper (0-6 år, 7-16 år samt 65 år og derover) samt vejlængde og areal. Som fordelingsgrundlag var der ud fra de samlede kommunale udgifter fastsat en vægtfordeling, således at der for hver kommune ud fra dens andel af de enkelte kriterier kunne beregnes et udgiftsbehovstal, som bestemte det tilskud, der tilkom kommunen.

Det samlede tilskud skulle fastsættes af indenrigsministeren for tre år ad gangen med tilslutning fra folketingets finansudvalg. I 1973/74 androg tilskuddet ca. 440 mill. kr. (ca. 0,5 pct. af årets beskatningsgrundlag).

Man havde overvejet en tilsvarende ordning for amtskommunerne, men der blev ikke fremsat lovforslag herom. I stedet indførtes begrebet "udligningsgrundlag" i den amtskommunale skattegrundlagstilskudsordning. Udligningsgrundlaget er lig det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger med de procentvise reguleringer, der skal kompensere for ændringer i byrde- og opgavefordelingen imellem stat og amtskommuner. I anledning af vejrefusionernes ophævelse blev udligningsgrundlaget fastsat til 104,8 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger. Senere forhøjedes udligningsgrundlaget til 106,6 pct., dels som compensation for ændrede medicintilskudsregler, dels som følge af en teknisk lovændring.

Ved lov om offentlig sygesikring blev der til amtskommunerne overført opgaver, der hidtil var blevet varetaget af sygekasserne. Da automatikken i skattegrundlagstilskuddet på grund af den tidsmæssige forskel i beregningsgrundlag og udbetaling først kunne få virkning omkring to år senere, blev der i hvert af årene 1973/74 og 1974/75 ved opgørelsen af beskatningsniveauet tillagt et beløb på 140 mill. kr., således at der med det samme blev givet compensation.

Dagpengeloven medførte en samlet besparelse for staten på 205 mill. kr. Udgiften skulle fremover bæres af primærkommunerne. Efter forhandling blev halvdelen givet som tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier og resten ved en forhøjelse af statens bidrag til den primærkommunale udligning, foreløbigt for 1973/74, idet det var hensigten senere permanent at indpasse ændringen i udligningsloven.

Inden den næste egentlige byrdefordelingsetape blev der i sommeren 1973 med virkning pr. 1. april 1974 foretaget nogle ændringer i lov om kommunal udligning og lov om generelle tilskud.

I udligningsloven indførtes en hjemmel til for indenrigsministeren at regulere procenten for udligningsniveauet udover de hidtidige 35 pct., der herefter udgjorde mindsteniveauet. Der blev således skabt grundlag for en permanent justering af udligningsniveauet (til 43 pct.) i anledning af dagpengereformen. Senere blev udligningsniveauet fastsat til 43,3 pct. som følge af en teknisk ændring af loven om kommunal udligning.

For så vidt angår lov om generelle tilskud, blev der givet hjemmel for tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner, omend der

ikke var aktuelle planer om at indføre et sådant tilskud allerede i 1974. Samtidig indførtes i loven bestemmelser om, at såvel de nye tilskud til amtskommunerne m.v. som tilskuddet til primærkommunerne i treårs perioden automatisk skulle reguleres i takt med ændringer i bruttofaktoriindkomsten. Baggrunden var, at der påregnedes en stærk vækst i tilskuddene efter udgiftsbehovskriterier.

Endelig vedtoges med virkning fra og med det kommunale regnskabsår 1974/75 lov om udligning i hovedstadsområdet, jfr. afsnit C.f., til afløsning af den midlertidige hovedstadsordning, der var indført i første etape.

#### Fjerde etape

Med fjerde etape skete der en større ophævelse og nedsættelse af en række refusioner. Etapen, der trådte i kraft i 1975, omfattede ophævelse af refusionen af de amtskommunale sygehus- og sygesikringsudgifter og udgifter til gymnasieskoler. For primærkommunerne bortfaldt bl.a. refusionen af lærerlønudgifter og ungdomsskoleudgifter.

Kompensationen for de (amts)kommunale merudgifter blev givet som tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier, der således for første gang kom i anvendelse for amtskommunerne. Samtidig skete der en forhøjelse af kommunernes bidrag til staten for elever på private eller statslige skoler og kurser, og kommunerne fik kompensation gennem tilskuddet efter udgiftsbehovskriterier. Amtskommunernes 75 pct. refusion af primærkommunernes udgifter til transport af skoleelever blev ophævet mod kompensation til primærkommuner efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Endelig ændredes lov om kommunal udligning, således at kun primærkommuner, hvis beskatningsgrundlag oversteg 125 pct. af gennemsnittet, skulle yde bidrag. Staten overtog den del af bidraget, der bortfaldt for primærkommunerne, mod en mindre forhøjelse af tilskuddet efter udgiftsbehovstal end oprindeligt påtænkt. Baggrunden var, at omlægningen af refusionerne til generelle tilskud efter udgiftsbehovstal uden denne ændring ville have medført en for hård belastning af hovedstadsområdet.

Det tilføjes, at der uden for den egentlige byrdefordelingsreform i juni 1974 ved boligforliget skete en nedsættelse af bolig-sikringsrefusionen til primærkommunerne fra 60 til 40 pct. med virkning fra april 1975. Staten ydede ikke kompensation herfor.

### Femte etape

Ved femte etape gennemførtes pr. 1. april 1976 en række tilskudsændringer som følge af lov om social bistand og statshospitalernes overførelse til amtskommunerne. Endvidere foretoges der ændringer i udgiftsbehovskriterierne i lov om generelle tilskud, bl.a. fordi det i forbindelse med 4. etape var erkendt, at det var nødvendigt at forbedre den tekniske indretning af de generelle tilskudsordninger, særligt tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Inden for det sociale område blev en række refusioner med et gennemsnitlig niveau på ca. 70 pct. afløst af en refusion på 50 pct. af primærkommunernes udgifter, dog bortset fra udgifter til administration og rådgivning, bl.a. med den begrundelse, at det var vanskeligt at udskille disse udgifter fra de øvrige kommunale administrationsudgifter. Til gengæld for nedsættelsen og for en decentralisering af visse opgaver skete der en forhøjelse af tilskuddet efter objektive udgiftsbehovskriterier til primærkommunerne med omkring 2,2 mia. kr. (ca. 1,6 pct. af årets beskatningsgrundlag). For amtskommuner forhøjedes udgiftsbehovstilskuddet med ca. 400 mill. kr. ligeledes som følge af refusionsnedsættelsen og decentraliseringer.

Overførelsen af statens hospitaler for sindslidende til amtskommunerne gav anledning til nogle særlige overvejelser af tilskudsmæssig art. For det første blev der rejst spørgsmål om, hvorvidt der ved fastsættelsen af kompensationsbeløb burde tages hensyn til fremtidige udgiftsbehov på området. Staten holdt imidlertid fast ved det hidtil anvendte princip, hvorefter compensationen skal svare til de statslige besparelser opgjort på tidspunktet for overførelsen. For det andet opstod problemer, fordi der i enkelte amtskommuner ikke lå noget hospital, dvs. at amtskommunen alene havde ret til at indlægge patienter i andre amtskommuners hospitaler, og fordi hospitalernes størrelse, kvalitet m.v. varierede meget.

Resultatet blev, at omkring 800 mill. kr. af den statslige besparelse på i alt 1,3 mia. kr. (ca. 1,0 pct. af årets beskatningsgrundlag) blev givet ved en forhøjelse af udgiftsbehovstilskuddet, medens resten, omkring 500 mill. kr., blev ydet via tre særlige tilskud. For det første indførtes et tilskud til amtskommuner til udligning af den ulighed, der ved overførelsen opstod på grund af forskelle i statshospitalernes standard. For det andet blev der

givet tilskud til dækning af udgifterne ved varetagelsen af statslige opgaver (forskning, behandling af grønlandske patienter), og endelig blev der ydet et særligt afviklingstilskud til Københavns kommune.

Endvidere gennemførtes i femte etape nogle ændringer i de objektive udgiftsbehovskriterier.

Indenrigsministeren havde fremsat forslag om indførelse af et løn- og prisindeks i, tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier, således at der kunne tages hensyn til geografisk betingede forskelle i lønninger og priser. Endvidere foresloges tilskuddet til amtskommunerne ændret, således at sygehusudgifterne skulle henføres til et nyt kriterium, kommunens andel af et for samtlige sygehuskommuner beregnet antal sengedage, i stedet for den hidtidige fordeling på aldersgrupper. For primærkommunerne fremsattes forslag om, at kriteriet for boligsikringsudgifter, der hidtil havde været indbyggertallet, ændredes til andelen af en beregnet bestand af lejligheder. Endelige stilledes forslag om indførelse af en særlig vækstkommuneordning.

Bortset fra forslaget om et løn- og prisindeks blev forslagene vedtaget.

### c. Senere vedtagne ændringer i byrde- og opgavefordelingen

Sider femte etapes gennemførelse i 1976/77 har der kun fundet mindre opgaveomlægninger sted, hvoraf de to væsentligste skal nævnes.

Fra 1. januar 1978 overtog amtskommunerne de af Hjemmet og Samfundet for Vanføre drevne ortopædiske hospitaler, dog med undtagelse af Ortopædisk Hospital i København, som blev overdraget til staten. For statens besparelse i forbindelse med udlægningen blev der ydet kompensation til amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner ved en forhøjelse af de generelle tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Fra 1. august 1978 har amtskommunerne overtaget den prøveforberedende enkeltfagsundervisning for voksne, hvilket indebærer, at enhver amtskommune skal oprette og drive kursus med undervisning for voksne til folkeskolens afgangsprøver og udvidede afgangsprøver i en række fag. Hidtil har kommunerne og staten varetaget denne undervisning, og i overensstemmelse med totalbalanceprincippet vil amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner blive

kompenseret for denne merudgift ved et tilsvarende større tilskud efter udgiftsbehovstal.

d Kommende ændringer i byrde- og opgavefordelingen

Pr. 1. januar 1980 udlægges særfor sorgen til kommunalt og amtskommunalt regie.

Særfor sorgen er hidtil fuldt ud blevet finansieret af staten. I forbindelse med udlægningen skal særfor sorgens funktioner indpasses under de gældende finansieringsregler på det sociale bi-standsområde, undervisningsområdet og sygehusområdet.

Kommunernes og amtskommunernes merudgifter herved skal som hovedregel kompenseres ved forhøjelse af udgiftsbehovstilskuddene svarende til statens besparelse. Der vil skønmæssigt blive tale om en kompensation vedrørende driftsudgifter på ca. 1,5 mia. kr., og vedrørende anlægsudgifter på ca. 90 mill. kr., begge tal i prisniveauet pr. 1. april 1977.

I forbindelse med udlægningen blev det overvejet, om der som ved statshospitalernes overførelse skulle etableres en tilskudsordning, der tog hensyn til forskelle i foranstaltningsapparatets udbygning og kvalitet. Kommunerne og staten var imidlertid enige om at undlade dette, dels på grund af risikoen for, at der i strid med den hidtidige forsorgspolitik blev lagt for stor vægt på udbygningen af specialinstitutioner, dels fordi den forventede anlægsaktivitet efter udlægningen på forsorgsområdet må antages at være væsentligt mindre end på statshospitalsområdet, og endelig fordi en særlig tilskudsordning efter statshospitalsmodellen kun ville give anledning til relativt små økonomiske forskydninger mellem amtskommunerne.

De kommunale organisationer rejste under udlægningsforhandlingerne spørgsmål om kompensationspuljens størrelse, idet de ønskede kompensation svarende til aktiviteten i 1977, ligesom de tog forbehold vedrørende anlægskompensationens størrelse. Organisationerne rejste endvidere det mere generelle spørgsmål om kompensation i anledning af, at statens pensionsbyrde på grund af udlægningen vil blive mindre og mindre. Endelig tog Kommunernes Landsforening forbehold, idet foreningen ønskede andel i kompensationen vedrørende rådgivningsfunktionen, der i lovforslaget er forudsat overført til amtskommunerne.

I tilknytning til udlægningen sker der mindre ændringer i byrdefordelingen på bistandslovens område. Det kan således nævnes, at amtskommunerne skal overtage statens udgifter til særlige plejehjem, og at tilskudspuljen til amtskommunerne i denne anledning skønnes at ville blive forhøjet med 52 mill. kr. i 1. april 1977 priser.

Endelig kan det nævnes, at det overvejes

- at omlægge refusionen vedrørende plejehjems kapitaludgifter til generelle tilskud, og
- at indføre en varig betalingsordning vedrørende statslige sygehuse og statsfinansierede afdelinger.

e. Oversigt over udviklingen i statens udgift til de generelle tilskudsordninger

(mill. kr.)	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78
<b>Skattegrundlagstilskud:</b>								
1. Skattegrundlagstilskud til amtskommunerne	232,4(0,3%)	266,3(0,4%)	408,5(0,5%)	647,9(0,7%)	736,2(0,6%)	752,8(0,6%)	811,2(0,6%)	968,3(0,7%)
2. Statstilsvær til primærkommunal udligning	-	93,3(0,1%)	109,8(0,1%)	226,8(0,2%)	222,1(0,2%)	457,1(0,4%)	479,2(0,4%)	573,0(0,4%)
I alt 1 og 2	232,4(0,3%)	359,6(0,5%)	518,3(0,6%)	874,7(0,9%)	958,3(0,8%)	1209,9(0,9%)	1290,4(1,0%)	1541,3(1,1%)
<b>Udgiftsbehovstilskud:</b>								
3. Til amtskommunerne	-	-	-	-	-	2943,4(2,3%)	4639,9(3,5%)	5199,0(3,6%)
4. Til primærkommunerne	-	-	-	438,3(0,5%)	391,2(0,3%)	3131,9(2,5%)	5957,9(4,4%)	6515,8(4,5%)
I alt 3 og 4	-	-	-	438,3(0,5%)	391,2(0,3%)	6075,3(4,8%)	10597,8(7,9%)	11714,8(8,1%)
5. Areal/indb.-tilskud	135,2(0,2%)	-	-	-	-	-	-	-
6. Vanskeligt stillede kommuner	50,0(0,1%)	25,0(0,0%)	23,8(0,0%)	23,4(0,0%)	23,8(0,0%)	19,1(0,0%)	18,0(0,0%)	17,4(0,0%)
Generelle tilskud i alt	417,6(0,6%)	384,6(0,5%)	542,1(0,7%)	1336,5(1,4%)	1374,0(1,2%)	7304,3(5,7%)	11906,2(8,9%)	13273,5(9,2%)

For at give et bedre grundlag for en sammenligning af oplysningerne for de forskellige år er i parentes i procent anført beløbenes andel af det pågældende års beskatningsgrundlag.

f. Særligt om udviklingen i hovedstadsområdet

I dette afsnit behandles primært de særlige hovedstadsordninger. Det fremgår af de foregående afsnit, i hvilket omfang de almindelige udlignings- og tilskudsordninger har berørt eller berører hovedstadsområdet.

Spørgsmålet om en særlig udligning af uligheder i hovedstadskommunernes økonomiske vilkår opstod første gang som en følge af de økonomiske forskelle mellem Københavns og Frederiksberg kommuner, som konstateredes i 1920'erne. Da de to kommuners forhandling ikke førte til noget resultat, indbragte Københavns kommune spørgsmålet for indenrigsministeriet, der i 1930 nedsatte en kommission. En betænkning vedrørende København og Frederiksberg blev af kommissionen afgivet i 1935. Kommissionens flertal gik primært ind for en sammenlægning, og som et alternativ regler for økonomisk udligning og teknisk samarbejde. Mindretallet kunne tilslutte sig forslaget om en økonomisk udligning under forudsætning af, at Gentofte kommune blev inddraget.

Efter et yderligere udvalgsarbejde gennemførtes ved lov i 1937 en udligningsordning mellem de tre hovedstadskommuner. Lovens sigte var at give de tre kommuner et ensartet beskatningsgrundlag for så vidt angik udgifter til centraladministration, sociale formål, hospitalsvæsen, sindssygevæsen, sundhedsvæsen og skolevæsen.

Det udligningstilsvar, Gentofte og Frederiksberg kommuner skulle yde Københavns kommune, blev i 1959/60 erstattet af et fikseret udligningstilsvar, svarende til det for 1957/58 beregnede med et procenttillæg.

Af særlig interesse for hovedstadsområdet skal endvidere nævnes, at der i 1937 gennemførtes nogle bestemmelser vedrørende erhvervsbeskatningen, hvorved der bl.a. skete en vis indtægtsoverførsel til hovedstadsområdets centralkommuner fra de gennemgående mere bæredygtige omegnskommuner. Den del af en skatteydernes indtægt, der var indtjent i erhvervskommunen, blev beskattet af denne kommune. Man udregnede det beløb, erhvervs-

skatteyderen af sin samlede skattepligtige indkomst skulle betale til erhvervskommunen, hvis han havde haft bopæl i denne. Dette beløb multipliceredes med forholdet mellem indtægten i erhvervskommunen og den samlede indtægt. Den herved beregnede erhvervsskat blev trukket fra i opholdskommuneskatten.

Da ordningen kun gav en beskedent udligning og medførte administrativt besvær, afvikledes denne fra 1959.

Da man imidlertid erkendte, at ordningen trods sine mangler var af betydning for de store byområder, blev der i 1959 gennemført en lov om afløsning af skat til erhvervskommuner m.v. De i loven nævnte omegnskommuner skulle til vedkommende centralkommune betale et beløb svarende til centralkommunens nettoprovenu af erhvervsbeskatningen for 1957/58 i forhold til den pågældende kommune.

Det fikserede udligningstilsvaret og afløsningen af erhvervsskatten, der begge skulle have været af midlertidig varighed, blev først ophævet i forbindelse med loven om udligning i hovedstadsområdet med virkning fra og med regnskabsåret 1974/75. Trods de i 1930'erne gennemførte særlige hovedstadsordninger og de i samme tidsrum gennemførte landsdækkende udligningsordninger, var der fortsat væsentlige uligheder i hovedstadsområdet. Problematikken behandlede påny i hovedstadskommissionens betænkning fra 1948. Kommissionen overvejede såvel en udgiftsudligning som en indtægtsudligning. En fuldstændig udligning måtte efter kommissionens opfattelse omfatte udligning af forskelligheder mellem bæregrundlag (skatteevnen m.v.) og udgiftstallet (udgiftsbehovet). Kommissionen var imidlertid betænkelig ved den risiko, at en kommune vilkårligt forøgede sine udgifter på bekostning af skatteydere i andre kommuner. En udligning alene i bæregrundlaget (skatteevnen) kunne kommissionen heller ikke anbefale, bl.a. fordi den ikke kunne indrettes således, at udligningen steg og faldt i takt med ændringer i de nødvendige udgifter.

Kommissionen indskrænkede sig til forslag om partiel udligning, hvorefter indenrigsministeren efter indhentet erklæring fra det foreslåede hovedstadsråd skulle kunne fastsætte de tilskud, der skulle ydes til kommuner, hvor skatterne var mere tyngende end i Københavns kommune, dvs. særligt i udviklingskommuner. Udgifterne skulle fordeles på Københavns kommune og de af om-

rådets kommuner, hvis skatteprovenu pr. indbygger var lig med eller' højere end Københavns kommunes. Forslaget blev ikke gennemført.

Den eksisterende ulighed mellem by og omegn blev endvidere mere generelt behandlet i skattelovskommissionens 1. delbetænkning fra 1948. Kommissionen foreslog som en løsning på skattemønsterspørgsmålet, at der hos alle skatteydere med en indtægt over en vis grænse skulle udskrives en kommunal udligningsskat i forbindelse med statsskatten. Udligningsskatten skulle opkræves med den gennemsnitlige kommunale skatteprocent. Overskydende skat i forhold til gennemsnittet tilfaldt statskassen, der samtidig måtte bære tabet ved nedsættelse af statsskatten, hvor den kommunale skatteprocent lå over den gennemsnitlige. Dette forslag blev imidlertid heller ikke gennemført.

Ved en ændring i 1959 af lov om kommunal indkomstskat gennemførtes dog ensretning af centralkommunernes og deres forstadskommuners beskatning, idet man i hovedstadsområdet udstrakte rateskalaområdet (dvs. den særlige kommunale progressionsbeskatning) fra de tre hovedstadskommuner til i alt 22 kommuner, og i det øvrige land gennemførte den proportionale beskatning med personfradrag. Ændringen skulle modvirke, at den samtidige afløsning af erhvervsskatten skulle fremkalde en skattemæssig betinget udflytning til omegnskommunerne. En vis yderligere udligning gennemførtes ved ophævelsen i 1968 af rateskalaen i hovedstadsområdet.

En særlig udligningsordning for hovedstadsområdet blev endvidere gennemført ved lov om boligsikring i 1967, således at hovedstadskommunernes boligsikringsudgifter fordeles efter de skattepligtige indkomster i kommunerne.

Hovedprincippet i den kommunale inddelingsreform, der trådte i kraft den 1. april 1970, var én by én kommune. Det var ikke muligt at gennemføre dette princip i hovedstadsområdet og ad denne vej gennemføre en vis afhjælpning af områdets økonomiske uligheder. Det har således ved gennemførelsen af byrde- og opgavefordelingsreformen været nødvendigt at gennemføre særlige hovedstadsordninger.

Områdets uensartede struktur medførte, at det skattegrundlagstilsbud til amtskommuner og areal/indbyggertilskud til primærkommuner, der indførtes i byrde- og opgavefordelingsreformens

første etape, blev suppleret med en særlig udligningsordning for primærkommuner i Københavns amt samt Københavns og Frederiksberg kommuner. Kommuner med beskatningsgrundlag pr. indbygger på 105 pct. og derover af områdets gennemsnit pr. indbygger, og som tillige havde et skattetryk, der var lavere end områdets gennemsnitlige, betalte 1 pct. af det overskydende beskatningsgrundlag i udligningsbidrag. Bidragene fordeltes på de kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger lå under 95 pct. af områdegennemsnittet, og som tillige havde haft en befolkningstilvækst på mindst 5 pct. årligt i perioden 1965-68. Den midlertidige ordning ophævedes ved lov om udligning i hovedstadsområdet.

Med virkning fra og med det kommunale regnskabsår 1974/75 indførtes ved lov om udligning i hovedstadsområdet en ordning, der kombinerede beskatningsgrundlags- og udgiftsbehovsudligning, idet kommuner, hvis andel af områdets samlede beskatningsgrundlag er større end deres andel af det samlede udgiftsbehov, betaler bidrag til kommuner, hvis andel af beskatningsgrundlaget er mindre end andelen af udgiftsbehovet. I loven findes desuden bestemmelser om vækstkommuneudligning på primærkommunalt plan. Staten involveredes ikke finansielt i hovedstadsudligningen.

Endelig skal det bemærkes, at baggrunden for den ændring, der i reformens fjerde etape gennemførtes af lov om kommunal udligning, var, at omlægningen af refusionerne til generelle tilskud efter udgiftsbehovstal uden denne ændring ville have medført en for hård belastning af hovedstadsområdet. Ændringen i lov om kommunal udligning bestod i, at kun primærkommuner, hvis beskatningsgrundlag oversteg 120 pct. af gennemsnittet, skulle yde bidrag. Staten overtog den del af bidraget, der bortfaldt for primærkommunerne, mod en tilsvarende reduktion af tilskuddet efter udgiftsbehovstal.

## D. TILSKUDS- OG UDLIGNINGSSYSTEMER I NORGE, SVERIGE OG ENGLAND

### 1 . Den kommunale struktur og økonomiske forudsætninger

Det lokale styre i Norge bestod i 1976 af 18 fylkeskommuner (amtskommuner) og 445 kommuner. Oslo kommune er<sup>1</sup> en undtagelse, for så vidt dens område ikke indgår i nogen fylkeskommune. De sekundærkommunale opgaver i området varetages således af Oslo kommune.

Fylkeskommunerne og kommunerne er som principiel hovedregel selvstyrende og selvfinansierende omend undergivet en vis statslig kontrol. Som udgangspunkt kan fylkeskommunerne og kommunerne tage opgaver op af almindelig interesse, medmindre det er positivt forbudt ved lov. Endvidere kan det i særlovgivningen være foreskrevet, at visse opgaver skal varetages. Kommunerne har ansvaret for folkeskolevæsenet, socialvæsenet samt byplanlægning og deler ansvaret på andre områder med fylkeskommunerne, således på sundhedsområdet, hvor fylkeskommunerne har ansvaret for sygehuse.

Godt 50 pct. af kommunernes og fylkeskommunernes bruttoindtægter er skatter med en proportional indkomstskat som den vigtigste. Udskrivningsprocenten fastsættes af kommunalbestyrelsen inden for et lovbestemt maksimum. Den højst tilladte udskrivningsprocent for kommunerne er 14, og den højst tilladte for fylkeskommunerne er 8. Stort set alle kommuner og fylkeskommuner opkræver den maksimale skat. Endvidere opkræves en fællesskat på 1 pct., der går til finansiering af en skatteudligningsordning.

Der findes fortsat en række ordninger, i 1978 ca. 80, med statslig refusion, men der er principiel enighed om at afvikle refusionsordningerne. Afviklingen er et led i en større finansiel omlægning på grundlag af en betænkning, NOU 1974: 53, Mål og retningslinier for reformer i lokalforvaltningen. Hovedretningslinierne for reformen går bl.a. ud på, 1) at udgiftsfordelingen imellem stat, fylkeskommuner og kommuner skal svare til arbejdsdelingen, 2) at fylkeskommuner og kommuner skal have en sådan andel af skatteindtægterne, at de kan blive helt selvfinansierende, og 3) at skatteudligningen udbygges således, at den økonomiske udligning sker uden tilskuds- og refusionsordninger.

Udover de nævnte godt 50 pct. i skatter omfattede kommunernes og fylkeskommunernes bruttoindtægter i 1977 overføres fra staten

på 15 pct. af bruttoindtægten, salgs- og lejeindtægter 14 pct., lån 12 pct., skatteudligning 5 pct. og andre indtægter 3 pct.

## 2. Skatteudligningsordningen

Skatteudligningsordningen finansieres dels af den ovennævnte fællesskat, dels af staten. I 1977 androg den samlede finansiering ca. 1.790 mill, norske kr., hvoraf ca. 710 mill. kom fra fællesskatten og ca. 1.080 mill, fra staten. Den samlede tildeling androg samme år 2.150 mill. kr. med 860 mill. kr. til kommuner og 1.290 mill, kr. til fylkeskommuner. Når det samlede udbetalte udligningsbeløb ikke svarer til det, der indkom fra fællesskatten og staten, er grunden, at en særlig skattefordelingsfond benyttes til at regulere udbetalingerne og dermed afbøde den usikkerhed, der er ved budgetteringen af midlerne.

Størstedelen af kommunerne modtager udligningstilskud, dog således at relativt få kommuner i østlandet får tilskud, medens antallet øges nordpå. Bortset fra en enkelt får alle fylkeskommuner tilskud i 1978. Oslo modtager ikke tilskud.

Fra og med 1977 er en del af udligningsbeløbet blevet fordelt automatisk på objektivi grundlag, skatteindtægt pr. indbygger. For 1978 vil noget under 300 mill.norske kr. blive fordelt på denne måde, men kun til kommuner. Resten af udligningsbeløbet, og det vil sige den overvejende del, fordeles fortsat skønsmæssigt.

## 3. Reformovervejelser

Grundlaget for det stadig igangværende arbejde med en reform af bl.a. udligningssystemet er den tidligere nævnte generelle betænkning af 1974, samt en særlig betænkning, NOU 1975: 6. Innføring av direkte fylkesskatt og revisjon av skatteutjamningen. Målet er, at størstedelen af skatteudiigningsmidlerne skal fordeles efter faste regler.

En mindre del af udligningsbeløbet skal fortsat fordeles efter et frit skøn.

Fællesskattens størrelse og dermed udligningsniveauet tænkes fastsat ved lov. Fordelingen af midlerne mellem automatisk og skønsmæssig tildeling vil skulle fastsættes år for år.

Som nævnt i afsnit 2 er det fortsat kun en mindre del af udligningen, der i øjeblikket foretages automatisk.

Det skal være en hovedregel, at kommuner og fylkeskommuner med en skatteindtægt pr. indbygger, som ligger under et bestemt niveau (f.eks. gennemsnitsniveauet), skal få en tildeling af midler, der bringer den op på dette niveau. Kommuner og fylkeskommuner, som ligger over dette niveau, skal ikke yde bidrag, men får heller ikke tilskud. Den maksimale skatteprocent lægges til grund for beregningen, uanset om kommunens eller fylkeskommunens skatteprocent ligger lavere.

Desuden ønsker man at inddrage andre objektive kriterier som grundlag for automatisk tildeling. Kriterier, der overvejes, er bl.a. indbyggertal, aldersfordeling og geografiske faktorer. Tilskud efter disse kriterier vil skulle gives til alle fylkeskommuner og kommuner.

En udredning om fylkeskommunernes indtægter med forslag om et automatisk virkende udligningssystem vil blive lagt frem i løbet af 1978. En tilsvarende udredning om kommunernes indtægter ventes færdig i 1979.

## b. Sverige

### 1. Den kommunale struktur og økonomiske forudsætninger

Som i Danmark er der i de senere år i Sverige sket en betydelig reduktion i antallet af primærkommuner, fra omkring 2.500 i 1952 til det nuværende antal på 277. Målsætningen for reformen var, at hver kommune skulle omfatte et bysamfund med dets økonomiske opland, og at kommunens befolkning skulle være tilstrækkelig stor til en effektiv udøvelse af den kommunale service. Derimod er der ikke sket en sådan nedsættelse af antallet af landstingskommuner (amtskommuner), der andrager 23. Det tilføjes, at 3 primærkommuner, Göteborg, Malmø og Gotland, tillige varetager sekundærkommunale opgaver

Den service, der ydes af kommunerne, kan groft opdeles i en obligatorisk del hovedsageligt omfattende undervisning og uddannelse, social- og sundhedsvæsen samt planlægning, og en frivillig del, der hovedsageligt omfatter kultur- og fritidsvirksomhed, sportsanlæg og turisme. Landstingskommunerne har særligt ansvar for den offentlige sundhed og medicinsk behandling. Omkring 75 pct. af landstingskommunernes budget vedrører sidstnævnte område.

Kommuner og landstingskommuner har ret til at opkræve skatter og selv at fastsætte udskrivningsprocenten. Mere end 40 pct. af

kommunernes og henved 60 pct. af landstingskommunernes indtægter stammer fra en proportional indkomstskat på personer og selskaber. En vis ejendomsskat, det såkaldte garantibeløb, er indbefattet i den lokale indkomstskat, idet indkomsten af en fast ejendom ansættes til 2 pct. af ejendomsværdien (garantibeløbet), hvis den faktiske indtægt, ejendommen afkaster, er mindre end garantibeløbet.

Udskrivningsprocenten androg i 1977 gennemsnitligt for kommuner 15,78, for landstingskommuner 11,26, og sammenvejet for kommuner og landstingskommuner 25,91. Den samlede kommunale skatteudskrivning er næsten blevet fordoblet i forhold til 1960.

I 1975 udgjorde den samlede kommunale direkte skat 32,8 mia. sv. kr. med ca. 20 mia. sv. kr. til kommunerne og ca. 12 mia. sv. kr. til landstingskommunerne, hvortil kom 1,6 mia. sv. kr. i indirekte skat. De statslige tilskud til den kommunale sektor fordeler sig i samme år med 3,6 mia. sv. kr., 2,3 mia. sv. kr. til kommunerne og 1,3 mia. sv. kr. til landstingskommunerne, som generelle tilskud (særligt skatteudligningstilskud samt visse generelle tilskud som følge af skattereformer og aftalte skattestigningsbegrænsninger) og 13,2 mia. sv. kr. som særlige tilskud, hvoraf kommunerne fik 11,2 mia. sv. kr. og landstingskommunerne 2,0 mia. sv. kr.

## 2. Skatteudligningstilskuddet

I 1977 androg skatteudligningstilskuddet 3.154 mill. sv. kr., hvoraf 1.949 mill. sv. kr. eller 62 pct. gik til primærkommunerne, 1.092 mill. sv. kr. eller 34 pct. til landstingskommunerne og 113 mill. sv. kr. eller 4 pct. til de kirkelige kommuner.

Ordningen sikrer, at kommuner og landstingskommuner garanteres et vist beskatningsgrundlag, som sættes i relation til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i landet. Hermed er der således i ordningen indbygget en automatisk regulering af tilskuddet.

Beskatningsgarantien varierer med den geografiske beliggenhed. Den laveste garanti gives i det sydlige og det mellemste Sverige, hvorefter den i princippet øges jo længere mod nord, kommunerne er beliggende.

Primærkommunerne er inddelt i 5 klasser, som garanterer et beskatningsgrundlag på henholdsvis 95, 100, 110, 120 og 130 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag. Antallet af kommuner i de respektive klasser er i samme rækkefølge 209, 16, 20, 14 og 17. Særligt for Gotland er garantien fastsat til 115 pct.

Landstingskommunerne er ligeledes inddelt i klasser. For Varm-land, Kopparberg og Gavleborg er garantien 100 pct., for Vasternorr-land 110, for Jämtland og Vasterbotten 120 og for Norrbotten 130. For de øvrige landstingskommuner er garantien 95 pct.

Den generelle ordning er suppleret med 2 særregler. For affolk-ningskommuner sammenlignes indbyggertallet 5 år før, reduceret med 5 pct., med det aktuelle indbyggertal. I det omfang, det reducere-de 5 år gamle indbyggertal overstiger det aktuelle indbyggertal, forhøjes beskatningsgrundlagsgarantien tilsvarende.

Den anden særregel vedrører fritidsejendomme med ejere, der ikke er bosatte i den kommune, ejendommen er beliggende. Skatte-grundlaget fra garantibeløb fra disse ejendomme indgår i kommunens eget beskatningsgrundlag, men fratrækkes i det beskatningsgrundlag, der ligger til grund for beregningen af skatteudigningsbidraget. Herved får kommunen en vis dækning for de udgifter, fritidsejendom-mene medfører.

Grundlaget for inddelingen og fastsættelsen af garantierne er en almindelig bedømmelse af kommunernes relative omkostningsniveau (udgiftsbehov) og øvrige forudsætninger, som de forelå oplyst ved en revision af systemet i 1973.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at man som led i over-vejelserne forud for revisionen i 1973 søgte at nå frem til en in-dividuel fastsættelse af den enkelte kommunes beskatningsgrundlags-garanti med udgangspunkt i kommunens omkostningsniveau. Man foretog en sammenstilling af almindelige statistiske oplysninger, analyse-rede budgetter m.v., dog uden anvendelse af regressionsanalyseme-toden, men nåede frem til den opfattelse, at det var umuligt at frembringe objektive målenorrer, som hovedsageligt ad matematisk vej kunne fastsætte den enkelte kommunes garanti. Det havde ikke vist sig muligt at fastlægge og sammenveje de faktorer, som påvir-ker omkostningsniveauet på en sådan måde, at de kunne ligge til grund for en sikker indplacering af den enkelte kommune på en skala.

Ved indplaceringen i klasserne og fastsættelsen af garantini-veauerne sigtes ikke alene imod en udligning i omkostningsniveauer (udgiftsbehov) og beskatningsgrundlag, men der er også taget regio-nalpolitiske hensyn.

Ulempen ved den relativt grove inddeling er søgt afbødet ved ekstra skatteudligningstilskud. Der er ikke fastsat generelle reg-ler for den ekstra tilskudsfordeling, men størrelsen fastsættes

efter den ansøgende kommunes situation. Det er en betingelse, at der er indtruffet noget særligt, som uden kommunens skyld har forringet dens økonomi, eller at dens økonomiske situation er sådan, at det er rimeligt at give tilskud.

### 3. Reformovervejelser

Et udvalg nedsat af den svenske regering (kommunalekonomiska utredning) har i løbet af 1977 afgivet 3 betænkninger. Blandt udvalgets forslag indgår en reform af skatteudligningssystemet, der bl.a. er blevet kritiseret for, at dets inddeling i klasser er for grov og unuanceret, at der tages for lidt hensyn til strukturelle forskelle mellem kommunerne, samt at det lavest garanterede beskædningsgrundlag (95 pct.) er for lavt. Det er en vigtig principiel del af udvalgets forslag, at statstilskuddet til kommunerne i stadig større udstrækning bør ydes via generelle ordninger og ikke til bestemte kommunale områder.

Efter udvalgets forslag skal primærkommunerne og landstingskommunerne som hidtil inddeles i klasser, men antallet øges til 12. og den mindste grundgaranti forhøjes til 103 pct. I øvrigt skal grundgarantierne variere i 3 pct.'s intervaller fra 103 til 136 pct. Grundlaget for inddelingen er udgiftsforskelle som følge af geografisk beliggenhed og bebyggelsesstruktur. Med en successivt ugunstigere situation, hvad angår geografisk beliggenhed og bebyggelsesstruktur, indplaceres kommunen i højere klasser. For så vidt angår den geografiske beliggenhed, er der for primærkommunerne foretaget en nærmere analyse af udgifter vedrørende byggeri og vedligeholdelse, transport, opvarmning m.v., og for så vidt angår bebyggelsesstruktur af udgifter vedrørende vand- og kloakledninger, gader og veje, kollektiv trafik, sommerhusområder m.v. Primærkommunernes relative omkostninger på ovennævnte områder er først beregnet individuelt for hver kommune i absolutte tal og derefter omregnet i procent af middelskattegrundlaget.

For landstingskommunerne er foretaget samme beregninger som for primærkommunerne vedrørende geografisk beliggenhed. Derimod er udgiftsforskelle, der udspringer af bebyggelsesstrukturen, blevet skønsmæssigt bedømt i mangel af et objektivi beregningsgrundlag.

Ved inddelingen foretages visse korrektioner, således at der ikke inden for geografisk begrænsede områder forekommer store afvigelser. Forslaget indebærer tillige en regionalpolitisk støtte.

Endelig skal kommunernes grundgaranti formindskes eller forhøjes for kommunens aldersstruktur og forhøjes for nedgang i indbyggertal.

De øgede omkostninger ved det nye system sammenlignet med det nuværende er beregnet til ca. 2,7 mia. sv. kr. i 1977-tal, hvoraf det påregnes, at kommunerne skal bære ca. 0,5 mia.

Der skal fortsat efter forslaget kunne ydes ekstra skatteudligning.

Endelig forestiller udvalget sig, at den generelle ordning kan suppleres med udligning i den enkelte region. Den svenske regering har taget initiativ til på forsøgsbasis at indføre en sådan regional udligning i Stockholms len. Landstinget får beføjelse til at yde bidrag og lån til kommuner i området i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til udligning. Landstinget skal selv bestemme, om og i givet fald hvordan den regionale udligning skal gennemføres.

## c . England

### 1 . Den kommunale struktur og økonomiske forudsætninger

Det lokale styre i England er todelt og består af county authorities (amtskommuner) og district authorities (kommuner). Der er i alt 45 counties, hvoraf de 6 er placeret i større bymæssige områder. Såvel de bymæssige som ikke-bymæssige counties er opdelt i districts med 36 i bymæssige områder og 296 i øvrigt.

County councils har i almindelighed ansvaret for fysisk planlægning, hovedveje, trafikkontrol, forbrugerbeskyttelse, politi og brandvæsen, medens district councils hovedsageligt har ansvar for boligområdet, kontrol med udstykning og bebyggelse, renovation og fritidsfaciliteter. Undervisning, socialvæsen og biblioteksvæsen er for at opnå et passende befolkningsunderlag med henblik på en økonomisk og effektiv service henlagt til district councils i de bymæssige counties og i øvrigt til county councils.

London afviger fra den almindelige struktur. Et Storlondon council har ansvaret for spørgsmål af almindelig interesse for området, således fysisk planlægning, hovedveje, brandvæsen m.v., medens 32 London boroughs samt London City i almindelighed har ansvaret for den mere lokale service som undervisning samt socialvæsen.

De lokale indtægter omfatter en ejendomsskat fastsat i forhold til et ansat nettoafkast af ejendomme og efter den pågældende lokale myndigheds indtægtsbehov. Ejendomsskatten, der pålignes boliger, erhvervsejendomme, offentlige ejendomme m.v., udgjorde i 1975/76 ca. 33 pct. af de lokale nettoindtægter. De øvrige netto-

indtægter, ca. 67 pct. af de samlede nettoindtægter, var statstilskud, hvoraf de 58 pct. blev givet som generelle tilskud og resten, 9 pct., som særlige tilskud, i almindelighed procentrefusioner, til løsningen af bestemte opgaver (bl.a. vedrørende politi og trafik).

## 2. Den generelle tilskudsordning

De generelle tilskud blev introduceret i 1958, bl.a. med henblik på en administrativ forenkling og for at lempe den hidtidige detaillerede centrale kontrol og dermed give større frihed til de lokale myndigheder. Efter en udbygning i 1966 ydes nu 86 pct. af de statslige tilskud som generelle tilskud. De generelle tilskud androg samlet i 1976/77 (i november 1975-priser) 5,9 mia. £.

Den samlede tilskudspulje fastsættes af regeringen for det kommende finansår efter forhandlinger med de lokale myndigheders organisationer. Det første led i proceduren er en bestemmelse af størrelsen af de lokale udgifter, der skal anses som relevante i forhold til tilskudsberegningen. De relevante udgifter omfatter de fleste løbende udgifter. Regeringen fastsætter herefter, hvor stor en del af de relevante udgifter, der skal dækkes af tilskud. I 1975/76 androg de statslige tilskud, generelle som særlige, ca. 67 pct. af de relevante udgifter. Beslutningen om puljens størrelse er rent politisk. Når puljen er fastsat, udskilles de særlige tilskud, og resten ydes som generelle tilskud (Rate Support Grant). Puljen justeres normalt et par gange om året som følge af ændringer i priser og lønninger og ny lovgivning. Den generelle tilskudspulje, i 1975/76 58 pct. af de samlede lokale indtægter, fordeles ligeledes efter forhandling på tre tilskudsordninger: a°) tilskud efter udgiftsbehov, b ) skattegrundlagstilskud og c ) tilskud som kompensation for skattelettelser.

### a Tilskud efter udgiftsbehov

Tilskud efter udgiftsbehov sigter imod at kompensere for forskelle i de beløb, de lokale myndigheder må anvende pr. indbygger. Det ydes til ikke-bymæssige counties, bymæssige districts og London boroughs. Det udbetales ikke til bymæssige counties, ikke-bymæssige districts eller til London council. Den modtagende myndigheds tilskud beregnes imidlertid på grundlag af såvel dens egne udgiftsbehov som udgiftsbehovet for de ikke-modtagende myndigheder, der ligger i den modtagendes område.

Den formel, hvorefter den enkelte myndigheds tilskud beregnes, freskrives årligt af regeringen. Den er fra 1974 baseret på statistiske analyser (regressionsanalyser) af tidligere afholdte udgifter og forskellige objektive kriterier af social, topografisk og demografisk karakter, som synes bedst at kunne forklare variationerne imellem myndighedernes udgifter pr. indbygger. Kriterierne og deres vægte kan skifte fra år til år.

Indtil 1974 anvendtes udgiftsbehovskriterier som antal skolebørn, vejlængde, antal ældre m.v., der stort set stammede fra de tidligere særtilskudsordninger, med vægte, som i almindelighed baseredes på de faktiske udgifter. Denne metode fandtes imidlertid ikke så anvendelig for de sociale udgifter, som var i stærk stigning først i 1970'erne, idet det var mindre indlysende, hvilke kriterier der skulle anvendes på dette område.

De kriterier, der efter den nye fordelingsmetode blev anvendt i 1977/78, var indbyggertal, fald i indbyggertal, areal pr. indbygger i tyndt befolkede områder (med negativt fortegn), antal tæt befolkede sogne m.v., et sammensat kriterium vedrørende uddannelse, enlige pensionister, arbejdsløse, antal i familier med mere end  $1\frac{1}{2}$  person pr. værelse, antal medlemmer af familier uden eget køkken m.v., antal nyopførte boliger, antal familier med enlig forsørger og geografiske lønforskelle.

Da fordelingsgrundlaget kan ændres fra år til år, har det været nødvendigt at indføje en dæmpning af virkningen af et ændret fordelingsgrundlag. Således beregnes vægten for visse kriterier som gennemsnittet for de sidste tre år, men vægten anvendes på aktuelle data.

Siden indførelsen af det nye fordelingsystem i 1974 er der sket en udbygning af dette, særligt ved en forøgelse af sociale indikatorer. Bl.a. dette forhold har ført til, at bymæssige districts og London boroughs har fået en stigende andel af tilskuddet. Storlondons andel er således steget fra 16,48 pct. i 1974/75 til 19,67 pct. i 1977/78.

#### b<sup>o</sup> Skattegrundlags tilskud

Tilskuddet betales af staten til districts og London boroughs, hvis grundlag for ejendomsbeskatningen pr. indbygger ligger under den nationale standard, som fastsat af regeringen. Kun 28 lokale myndigheder, hovedsageligt i London-området, modtog ikke tilskud i 1976/77.

c<sup>o</sup> Tilskud som følge af skattelettelser

Skattemyndighederne skal give dels generelle og yderligere efter ansøgning visse lettelser i ejendomsskatten. Ordningen gælder alene for private husstande. Skattemyndighederne modtager til gengæld et statstilskud, som erstatning for skattelettelsen efter en sats, der årligt fastsættes af regeringen.

De lokale myndigheder fik gennem de tre generelle ordninger i 1975/76 58 pct. af deres samlede bruttoindtægter fordelt med 35 pct. på tilskud efter udgiftsbehov, 17 pct. på skattegrundlagstilskud og 6 pct. på tilskud som følge af skattelettelser.

3. Reformovervejelser

I en betænkning, Local Government Finance, Cmnd. 6453, der blev afgivet i maj 1976 af et udvalg nedsat af regeringen, er der foretaget en almindelig undersøgelse og vurdering af det lokale styres finanser med forslag til ændringer.

Indledningsvis bemærkes, at der for så vidt angår forholdet mellem den centrale og lokale administration lægges op til et valg imellem to modeller. For det første fremlægges en central løsning med statslig detailstyring, og for det andet en decentral løsning med udstrakt lokalt selvstyre.

Udvalget har tillige overvejet en mellemløsning, hvor staten skulle fastsætte visse minimumsstandarder for den lokale service og betale herfor, således at de lokale myndigheder alene skulle betale for den service, de måtte ønske at yde herudover. Det konstateredes imidlertid, at det ikke hidtil havde været muligt at finde metoder til fastsættelse af minimumsstandarder og til en måling af omkostningerne ved deres opfyldelse. Et flertal i udvalget kunne derfor ikke anbefale mellemløsningen.

Da den finansielle struktur skulle afspejle det administrative forhold imellem regeringen og de lokale myndigheder, opstillede udvalget også to alternative finansielle ordninger. Den centrale løsning indebar store statstilskud og en lav lokal skatteudskrivning. Den decentrale løsning betød mindre statstilskud af overvejende generel karakter og større lokale skatter, hvor udvalget pegede på indførelse af en lokal indkomstskat, som et supplement til ejendomsskatten, der blev foreslået opretholdt med mindre ændringer.

Hvad enten man vælger en central eller en decentral løsning, anbefalede udvalget anvendelse af generelle tilskud i stedet for særtilskud, omend synspunktet ikke kunne fremføres med samme vægt i den centrale model som i den decentrale.

Hvad angår målingen af udgiftsbehov mente udvalget, at man i den decentrale løsning, da udvalget ikke var i stand til at foreslå bedre metoder, fortsat måtte gå ud fra analyser af det eksisterende udgiftsmønster. Det eksisterende system var imidlertid bl.a. blevet kritiseret for at være svært forståeligt og for at give for store udsving i tilskudsandelene, da udgiftsformlerne var blevet ændret hvert år. Udvalget anbefalede, at man fortsatte arbejdet med at finde bedre metoder til måling af udgiftsbehov, og heri også inddrog vurderingen af en ordning baseret på enhedsomkostninger, f.eks. uddannelsesomkostninger pr. skolebarn. Udvalget påpegede endvidere, at man yderligere måtte undersøge, hvorledes man skulle undgå for store udsving fra år til år i de lokale myndigheders andel af de generelle tilskud.

I den centrale løsning, hvor regeringen fastsætter mål for den lokale administration og udgifternes størrelse, kunne tilskudsfordelingen ikke baseres på det eksisterende udgiftsmønster. Der måtte i stedet for ovennævnte udgiftsanalyser foretages et skøn over de forventede omkostninger på det af regeringen fastsatte grundlag.

Endelig indstillede udvalget, at man indførte ét samlet generelt tilskud, der udligner forskelle i såvel udgiftsbehov som beskatingsgrundlag. Tilskuddet skulle beregnes som forskellen mellem myndighedernes udgiftsbehov og deres skatteudskrivning efter en almindelig sats. Som en af fordelene ved en omlægning påpegede udvalget, at dets beregninger viste, at man med en sådan samlet ordning kunne foretage den ønskede udligning med et mindre tilskudsbeløb end i det eksisterende system.

Regeringen har med sine foreløbige konklusioner fremlagt udvalgets anbefalinger i Parlamentet i maj 1977, Local Government Finance, Cmnd. 6813. Regeringen var af den opfattelse, at der var ulemper ved såvel den centrale som decentrale løsning, og at man måtte søge en mellemløsning, dog ikke den, der var blevet forkastet af et flertal i udvalget. Regeringen ønskede et mere nuanceret kompetencefordelingssystem, der hviler på følgende:

1. Regeringen må være i stand til at udøve en mere effektiv kontrol af de totale lokale udgifter,

2. skatteyderne skal betale samme skat, uanset hvor de bor, hvis de modtager samme service,
3. der skal være mere realitet i det lokale, politiske ansvar, og endelig
4. regeringen må finansielt have mulighed for at fremme bestemte aktiviteter.

Regeringen mente, at disse grundlæggende hensyn bedst tilgodeses ved et samlet generelt tilskud. Særligt for så vidt angår målingen af udgiftsbehov, er regeringen indstillet på i samarbejde med de lokale myndigheders organisationer om muligt at finde frem til en bedre metode, bl.a. på baggrund af den kritik, der er rettet imod det nuværende system for at være for kompliceret, for at variere for meget fra år til år og for at favorisere lokale myndigheder der har lagt et højt udgiftsniveau.

Regeringen bemærkede, at der ikke findes en helt objektiv metode til måling af udgiftsbehov, og at valg af metode i sidste instans må bero på et skøn.

#### E. BLOKTILSKUDDENES BETYDNING FOR DE KOMMUNALE BUDGETTER

##### a. Oversigt over den kommunale økonomi

Den samlede kommunale budgetbalance for 1977 kan på grundlag af kommuners og amtskommuners budgetindberetninger til Danmarks Statistik opgøres til ca. 60 mia. kr., jfr. oversigten over budgetterne i tabel 1.

Table 1. Øversigt over den kommunale økonomi i 1977

Mill. kr.	Udgifter	Indtægter
Drift <sup>1)</sup>	49.752	
Anlæg <sup>1)</sup>	7.115	
Renter	1.527	1.532
Lån	1.500	1.478
Finansforskydninger		1.980
Statstilskud:		
Refusioner		8.826
Generelle tilskud		13.288
Skatter		32.790
Balance	59.894	59.894

1) Incl. nettoudlæg vedrørende forsyningsvirksomheder.

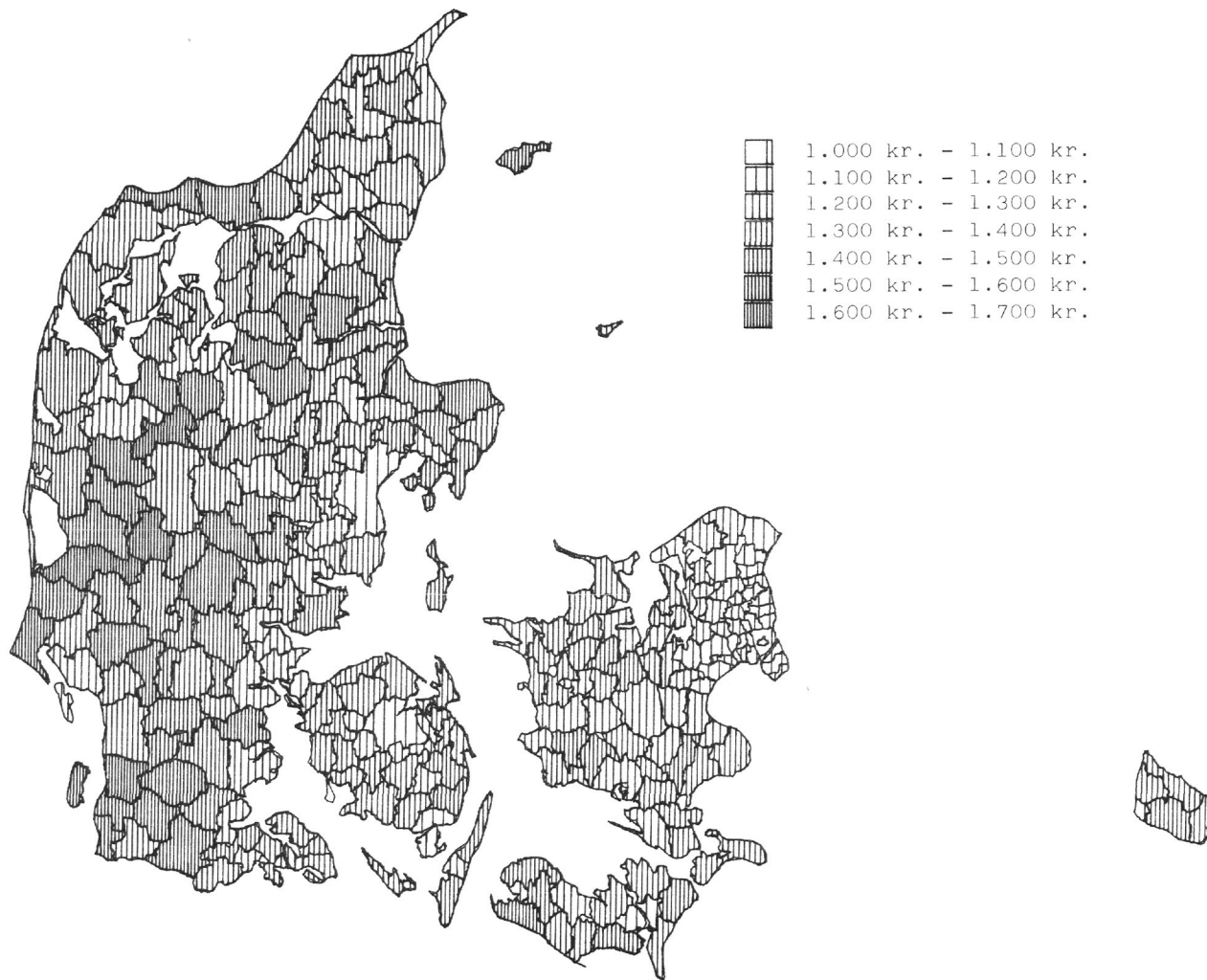
De kommunale udgifter omfatter driftsudgifter på ca. 50 mia. kr. og anlægsudgifter på ca. 7 mia. kr., medens udgifterne til renter og afdrag i alt andrager ca. 3 mia. kr., ligeligt fordelt på renter og afdrag. De anførte drifts- og anlægsudgifter er korrigerede for betalinger for ydelser o.lign., således at udgiftssiden angiver størrelsen af de udgifter, som skal finansieres ved skatteindtægter, ved tilskud fra staten samt gennem finansielle indtægter som renter, låntagning og forskydninger i finansielle beholdninger. Det skal bemærkes, at der ved opgørelsen af kommunernes driftsudgifter er set bort fra den del, som refunderes med 100 pct. dvs. sociale pensioner og børnetilskud.

Den væsentligste indtægtspost er kommunernes skatteindtægter, der for 1977 er budgetteret til 32,8 mia. kr., svarende til 54,7 pct. af de samlede udgifter. Statstilskuddene er opgjort til 22,1 mia. kr., hvilket andrager 36,9 pct. af udgifterne. Heraf udgør refusionsindtægterne 8,8 mia. kr. svarende til 14,7 pct. af udgifterne. De generelle tilskud, der omfatter tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier, skattegrundlagstilskud, kommunal udligning og særtilskud i forbindelse med statshospitalernes overførsel til amtskommunerne, er optaget med 13,3 mia. kr. i 1977, hvilket dækker 22,2 pct. af de samlede kommunale udgifter. Renteindtægter og låntagning er begge anslået til ca. 1,5 mia. kr., dvs. ca. 2,5 pct. af udgifterne. Finansforskydningerne er optaget som en indtægt på

ca. 2 r.ia. kr. svarende til 3,3 pct. af de sanilede udgifter. I dette beløb indgår forskydninger i likvide beholdninger, i **betalingsmellemværender** m.v. Da posten bl.a. har funktion som en **finansielt stødpude**, der skal opfange **budgetusikkerhed** og forskydninger i **betalingsmellemværender**, kan finansforskydningerne udvise store bevægelser, uden at disse uden videre kan betragtes som **et** udtryk for tilsvarende reelle forskydninger i **kommunernes økonomiske** stilling.

**b. Bloktilskud pr. indbygger**

Hovedparten af de generelle tilskud er tilskud efter objektive **udgiftsbehovskriterier**, dvs. bloktilskud. I 1977 udbetaltes der i bloktilskud i alt 11.435 mill. kr., hvoraf kommunerne modtog 6.376 mill. kr. og amtskommunerne 5.059 **mill.** kr. Dette svarer til, at der pr. indbygger i 1977 i gennemsnit er udbetalt 1.255 kr. til kommunerne og 996 kr. til amtskommunerne, dvs. pr. indbygger i alt 2.251 kr. I bind II, bilag 3, er det **primærkommunale** bloktilskud pr. indbygger **vist** for samtlige kommuner i 1977, medens en amtsvis opgørelse er gengivet i tabel 2. Tilsvarende oplysninger for kommunerne er **illustreret i** kortfigur 1.



Kortfigur 1. Kommunernes bloktilskud pr. indbygger 1977

Tabel 2. Bloktilskud i amter 1977

	Primærkom- munalt blok- tilskud pr. indbygger	Amtskommu- nalt blok- tilskud pr. indbygger	Primær- og amts- kommunalt til- skud pr. indbyg- ger
	kr.	kr.	kr.
Københavns kommune	1.092	1.124	2.216
Frederiksberg kommune	1.098	1.156	2.254
Københavns amt	1.182	920	2.102
Frederiksborg amt	1.210	889	2.099
Roskilde amt	1.221	868	2.089
Vestsjællands amt	1.299	1.010	2.309
Storstrøms amt	1.299	1.042	2.341
Bornholms amt	1.314	1.053	2.367
Fyns amt	1.251	1.014	2.265
Sønderjyllands amt	1.378	1.024	2.402
Ribe amt	1.354	983	2.337
Vejle amt	1.294	992	2.286
Ringkøbing amt	1.397	980	2.377
Århus amt	1.238	973	2.211
Viborg amt	1.374	1.032	2.406
Nordjyllands amt	1.313	1.003	2.316
Hele landet i alt	1.255	996	2.251

Det samlede kommunale og amtskommunale bloktilskud er gennemgående størst i Sønderjyllands, Ringkøbing og Viborg amter samt på Bornholm, hvor det gennemsnitlige bloktilskud pr. indbygger til kommune og amtskommune i 1977 har andraget ca. 2.400 kr. Det forholdsvis laveste bloktilskud er gennemgående udbetalt i hovedstadsamterne. For de tre hovedstadsamter udgjorde bloktilskuddene til kommune og amtskommune i 1977 i gennemsnit ca. 2.100 kr. pr. indbygger. Københavns kommune har i 1977 pr. indbygger modtaget 2.216 kr., hvilket svarer til gennemsnittet (2.251 kr.). I forhold til det øvrige land uden for hovedstadsområdet modtager Københavns kommune pr. indbygger dog 100-200 kr. mindre.

Det primærkommunale bloktilskud, der i 1977 gennemsnitligt udbetaltes med 1.255 kr. pr. indbygger til kommunerne, er gennemgåen-

de lavest for kommunerne i hovedstadsområdet, der i 1977 modtog 1.100-1.200 kr. pr. indbygger. Til kommunerne i det øvrige land udbetaltes i 1977 gennemsnitligt 1.250-1.400 kr. pr. indbygger. Det største tilskud pr. indbygger er gennemgående tilfaldet kommuner i de tyndere befolkede egne af landet, fortrinsvis i det sydlige, vestlige og nordlige Jylland. Det primærkommunale tilskud til Københavns kommune har i 1977 udgjort 1.092 kr. pr. indbygger, hvilket er ca. 13 pct. under gennemsnittet for samtlige kommuner.

De anførte forskelle i fordelingen af det primærkommunale bloktilskud kan i det væsentlige henføres til forskelle i befolkningens alderssammensætning i de enkelte kommuner. Efter de gældende regler for beregningen af kommunernes udgiftsbehovstal tillægges børn og unge særlig stor vægt. Aldersgruppen 0-16 år tillægges således vægten 43 pct. ved beregningen af udgiftsbehovstallene for kommunerne, medens aldersgruppen 65 år og derover tillægges vægten 10 pct. Forskellene i aldersgruppernes vægte skyldes forskelle i den vægt, hvormed udgifter, der kan henføres til bestemte aldersgrupper, indgår i den kommunale økonomi. Til aldersgruppen 0-16 år henregnes bl.a. udgifter til folkeskolevæsen, der betales fuldt ud af kommunerne, hvorimod kommunerne i vidt omfang modtager 50 pct. refusion af udgifter, der kan henføres til aldersgruppen 65 år og derover.

Det amtskommunale bloktilskud, der i 1977 i gennemsnit er udbetalt med 996 kr. pr. indbygger, er forholdsvis lavest for de tre hovedstadsamter. Disse modtog pr. indbygger i 1977 ca. 900 kr. Det største bloktilskud pr. indbygger tilfalder Københavns og Frederiksberg kommuner, som pr. indbygger i 1977 har modtaget henholdsvis 1.124 kr. og 1.156 kr. Dette fordelingsmønster er udtryk for, at amtskommuner med forholdsvis mange ældre tilgodeses ved senge-dagskriteriet, som er tillagt vægten 60 pct. ved beregningen af amtskommunernes udgiftsbehovstal. Senge-dagskriteriet er baseret på en sammenvejning af de forskellige aldersklassers forbrug af senge-dage ved indlæggelse på hospital, hvilket er særligt stort for de ældre aldersklasser.

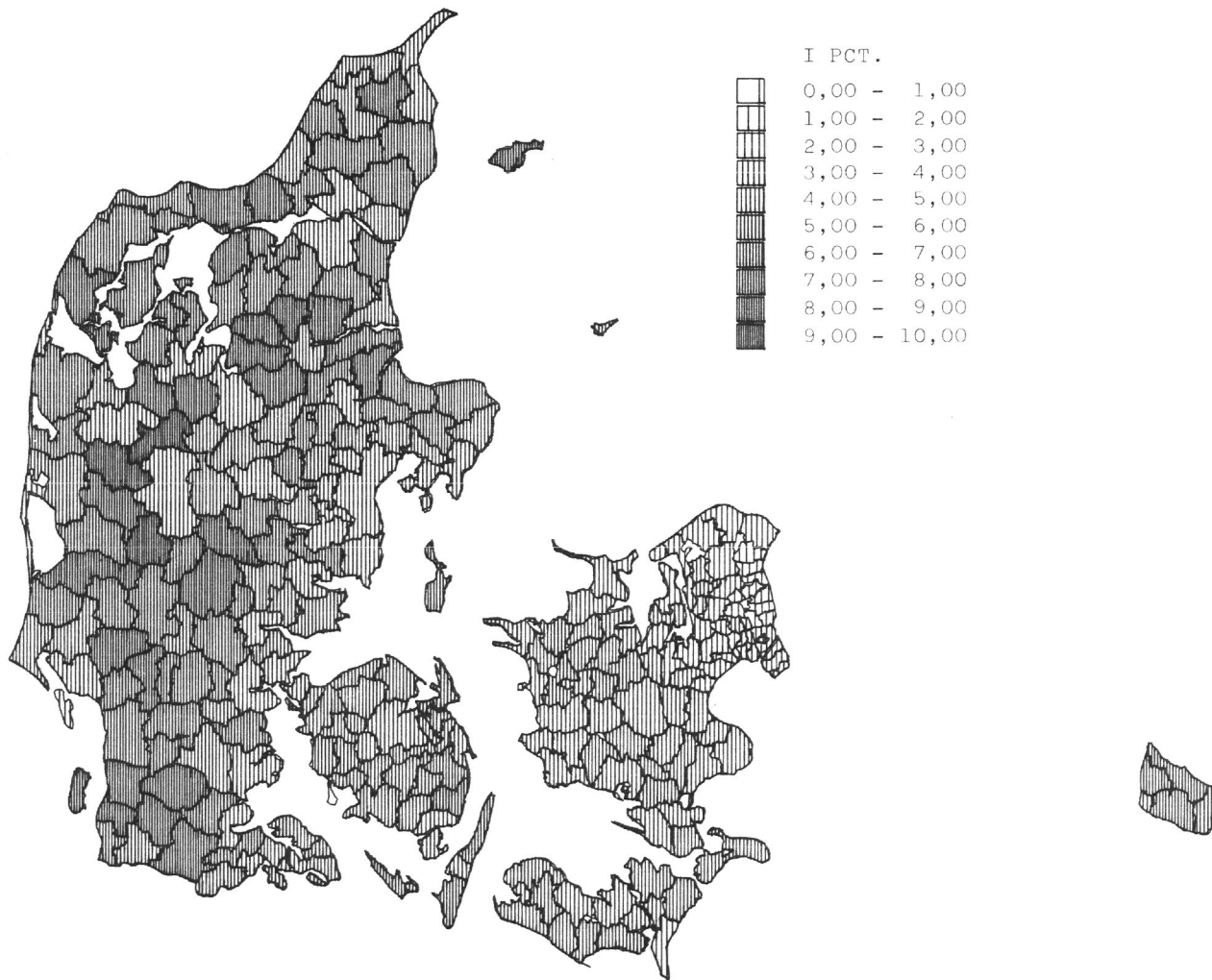
#### c. Bloktilskud i forhold til beskatningsgrundlag

Bloktilskuddenes betydning for kommunernes og amtskommunernes økonomi må naturligvis vurderes i sammenhæng med kommuners og amtskommuners øvrige indtægter. I den forbindelse er det af særlig in-

terespe at undersøge bloktilskuddenes størrelse i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag. Det skyldes, at den kommunale udskrivning for 1977 budgetteredes til 31,2 mia. kr. svarende til ca. 5b pct. af kommunernes drifts- og **anlægsudgifter**. Dertil kommer, at der er betydelige forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger. I det følgende er det derfor hensigten at undersøge bloktilskuddenes størrelse i forhold til kommunernes og amtskommunernes beskatningsgrundlag, hvor beskatningsgrundlaget i overensstemmelse med reglerne i lov om generelle tilskud er defineret som summen af udskrivningsgrundlag og 20 pct. af de afgiftspligtige **grundværdier**.

Det samlede udbetalte bloktilskud, der i 1977 androg 11.435 mill. kr., svarer til 7,7 pct. af kommunernes beskatningsgrundlag. Heraf udgør det primærkommunale bloktilskud 4,3 pct. af beskatningsgrundlaget, medens det amtskommunale bloktilskud svarer til 3,4 pct. Disse nål kan ud fra en isoleret kommunaløkonomisk betragtning opfattes som et udtryk for bloktilskuddenes betydning for den kommunale skatteudskrivning. Til sammenligning udgjorde det samlede kommunale og amtskommunale beskatningsniveau, defineret som forholdet mellem summen af udskrivning af grundskyld og af indkomstskat og beskatningsgrundlag, i 1977 21,8 pct.

Bloktilskuddenes størrelse i forhold til beskatningsgrundlaget er for samtlige kommuner gengivet i bind II, bilag 3, mens en sammenfatning for amter er indeholdt i tabel 3. Tilsvarende oplysninger for kommunerne er gengivet i kortfigur 2.



Kortfigur 2. Bloktilskud i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag

Tabel 3. Bloktilskud i forhold til beskatningsgrundlag 1977

	Primær- kommunalt bloktil- skud som andel af beskat- nings- grundlag (1)	Amtskom- munalt bloktil- skud som andel af beskat- nings- grundlag (2)	Primær- og amtskommu- nalt blok- tilskud som andel af beskat- nings- grundlag (3)	Beskat- nings- grundlag pr. ind- bygger i 1977 (4)	Kommunalt beskat- nings- niveau 1977 (5)	Amtskom- munalt beskat- nings- niveau 1977 (6)	Kommunalt og amts- kommunalt beskat- nings- niveau 1977 (7)
	- pct. -	- pct. -	- pct. -	- kr. -	- pct. -	- pct. -	- pct. -
Københavns kommune	3,5	3,6	7,1	31.991	.	.	24,5
Frederiksberg kom.	2,8	3,0	5,8	39.058	.	.	20,2
Københavns amt	2,9	2,3	5,2	40.970	14,7	7,0	21,7
Frederiksborg amt	3,1	2,3	5,4	38.087	14,4	7,4	21,8
Roskilde amt	3,7	2,6	6,3	33.025	14,7	6,3	21,0
Vestsjællands amt	4,6	3,6	8,2	28.288	13,7	7,6	21,3
Storstrøms amt	4,7	3,8	8,5	27.537	14,0	7,1	21,1
Bornholms amt	5,6	4,7	10,3	23.248	15,4	7,5	22,9
Fyns amt	4,9	4,0	8,9	25.532	14,1	6,7	20,8
Sønderjyllands amt	5,5	4,2	9,7	24.825	13,7	6,7	20,4
Ribe amt	5,4	4,0	9,4	24.976	15,0	7,2	22,2
Vejle amt	5,1	3,9	9,0	25.274	15,0	7,2	22,2
Ringkøbing amt	5,7	4,0	9,7	24.302	13,5	6,2	19,7
Århus amt	4,7	3,7	8,4	26.507	15,2	7,3	22,5
Viborg amt	5,9	4,5	10,4	22.873	13,7	8,1	21,8
Nordjyllands amt	5,5	4,2	9,7	23.988	14,2	7,1	21,3
Hele landet	4,3	3,4	7,7	29.356	14,4 <sup>x)</sup>	7,1 <sup>x)</sup>	21,8

x) Ekskl. udskrivning i Københavns og Frederiksberg kommuner.

Det bemærkes, at bloktilskuddenes størrelse i forhold til beskatningsgrundlaget er mindst i hovedstadsområdet, hvor det kommunale bloktilskud i 1977 udgjorde 3,2 pct. af beskatningsgrundlaget og det amtskommunale bloktilskud 2,7 pct. Til sammenligning udgjorde det samlede kommunale beskatningsniveau i hovedstadsområdet i 1977 22,2 pct., hvilket er lidt højere end gennemsnittet for det øvrige land. Den laveste andel i forhold til beskatningsgrundlaget har bloktilskuddet for Gentofte kommune, hvis bloktilskud i 1977 androg 1,9 pct. af beskatningsgrundlaget. For Københavns kommune udgør bloktilskuddene 7,1 pct. af beskatningsgrundlaget.

Størst betydning i forhold til beskatningsgrundlaget har bloktilskuddene gennemgående for kommunerne på Bornholm og i det nordlige og vestlige Jylland, dvs. i områder med lav urbaniseringsgrad. I disse egne udgjorde i 1977 det primærkommunale bloktilskud 5,5-5,9 pct. af beskatningsgrundlaget og det amtskommunale bloktilskud 4,0-4,7 pct., medens beskatningsniveauet for kommune og amtskommune under ét androg 20-22 pct.

Den største betydning i forhold til beskatningsgrundlaget har bloktilskuddet for Nørager kommuner, hvor det modtagne bloktilskud i 1977 svarede til 8,4 pct. af beskatningsgrundlaget. Kommunernes beskatningsniveau var i 1977 12,9 net.

Selv om der er forskelle i kommunernes bloktilskud pr. indbygger, skyldes forskellene i bloktilskuddenes størrelse i forhold til beskatningsgrundlaget først og fremmest forskelle i kommunernes gennemsnitlige beskatningsgrundlag. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger er således fortsat væsentligt højere i hovedstadsområdet end i det øvrige land, jfr. tabel 3. Eksempelvis udgør det gennemsnitlige beskatningsgrundlag på Bornholm og i det nordlige og vestlige Jylland 55-60 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i Københavns amt. Denne tendens er endnu mere udpræget ved sammenligning af enkeltkommuner. I 1977 udgjorde det gennemsnitlige beskatningsgrundlag for kommuner som Løgumkloster, Ølgod og Sydthy således 20.000-22.000 kr. pr. indbygger, medens det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i Gentofte kommune androg ca. 59.000 kr., jfr. tabel 4.

Tabel 4. Bloktilskuddenes betydning for udvalgte kommuner 1977

Kommune	Bloktilskud pr. indbyg- ger kr.	Bloktilskud i % af be- skatnings- grundlag	Bloktilskud i % af ind- tægter	Bloktilskud i % af net- todriftsud- gifter	Nettodrifts- udgifter pr. indbygger kr.	Beskatnings- grundlag pr. indbygger kr.	Kommunalt pr. beskatnings- niveau pct.
Albertslund	1.279	4,0	15,4	18,7	6.835	32.171	20,4
Gentofte	1.121	1,9	17,0	15,7	7.119	59.455	12,2
Herlev	1.123	2,9	17,0	17,7	6.337	38.234	14,6
Løgumkloster	1.563	7,9	33,5	38,0	4.112	19.526	13,2
Ølgod	1.475	6,5	35,8	38,6	3.825	22.433	9,9
Sydthy	1.487	7,3	29,7	34,2	4.348	20.198	14,8
Alle kommuner	1.255	4,3	22,9 <sup>x)</sup>	26,7 <sup>x)</sup>	4.780 <sup>x)</sup>	29.356	14,4 <sup>x)</sup>

x) Ekskl. Københavns og Frederiksberg kommuner.

Udligningen for forskelle i kommunernes beskatningsgrundlag pr. indbygger eliminerer kun delvist for disse forskelle, hvorimod det amtskommunale skattegrundlagstilskud sikrer en vidtgående udligning af forskelle i beskatningsgrundlag pr. indbygger mellem amtskommunerne.

d. Bloktilskud i forhold til indtægter og udgifter

En alternativ fremgangsmåde til belysning af bloktilskuddenes betydning for den kommunale økonomi kan omfatte en sammenligning af bloktilskuddets størrelse i forhold til kommunernes samlede indtægter, der i det følgende er defineret som summen af skatteudskrivning og generelle tilskud, korrigeret for bidrag til udligningsordninger. Oplysninger for kommuner og amtskommuner er indeholdt i tabel 5 og bind II, bilag 3.

For kommuner og amtskommuner androg bloktilskuddene i 1977 ca. 25 pct. af indtægterne. For kommunerne udgjorde bloktilskuddene i 1977 ca. 23 pct. af indtægterne, korrigeret for den sekundærkommunale udskrivning i Københavns og Frederiksberg kommuner. Den laveste værdi i forhold til de samlede indtægter har bloktilskuddene i hovedstadsområdet, jfr. tabel 5 og bind II, bilag 3, hvor andelen i 1977 udgjorde ca. 18 pct. Den største betydning i forhold til indtægterne har bloktilskuddene gennemgående for kommunerne i Ringkøbing og Viborg amter. I disse amter udgjorde bloktilskuddet ca. 28 pct. af indtægterne. Blandt samtlige primærkommuner var bloktilskuddets størrelse i forhold til indtægterne højest i Ølgod og Nørager kommuner, hvor bloktilskuddet var ca. 35 pct. af kommunernes indtægter, og lavest i Karlebo og Ishøj kommuner, hvis bloktilskud svarede til ca. 13 pct. af indtægterne. For amtskommunerne androg bloktilskuddet i 1977 ca. 30 pct. af de samlede indtægter, lavest for amtskommunerne i hovedstadsområdet og højest for Ringkøbing, Viborg samt Bornholms amtskommuner.

I sammenligning med spredningen i bloktilskuddenes størrelse i forhold til beskatningsgrundlaget er spredningen over for de samlede indtægter relativt mindre, især for amtskommunerne. Dette skyldes bl.a., at den kommunale udligning kompenserer delvist for forskelle i beskatningsgrundlag pr. indbygger, medens det amtskommunale skattegrundlagstilskud fuldt ud kompenserer for den del af amtskommunens beskatningsgrundlag pr. indbygger, der er mindre end 106,6 pct. af det gennemsnitlige beskatningsgrundlag.

Tabel 5. Bloktilskuddenes betydning i amter 1977

	Bloktilskud i % indtægter		Bloktilskud i % af nettodriftsudg.		Nettodriftsudg.pr. indbygger		Kommuner + amts- kommuner  kr.
	Kommuner	Amts- kommuner	Kommuner	Amts- kommuner	Kommuner kr.	Amts- kommuner kr.	
Københavns kommune	17,0 <sup>x)</sup>	24,6 <sup>xx)</sup>	19,3 <sup>x)</sup>	21,1 <sup>xx)</sup>	.	.	10.994
Frederiksberg kommune	18,4 <sup>x)</sup>	31,0 <sup>xx)</sup>	20,0 <sup>x)</sup>	26,1 <sup>xx)</sup>	.	.	9.968
Kommuner i:							
Københavns amt	17,0	25,6	19,4	28,5	6.065	3.231	9.296
Frederiksborg amt	17,8	24,5	21,7	29,3	5.588	3.039	8.627
Roskilde amt	18,7	28,3	23,0	32,4	5.286	2.676	7.962
Vestsjællands amt	24,6	30,7	28,5	33,6	4.564	3.007	7.571
Storstrøms amt	24,6	32,9	28,4	35,8	4.562	2.910	7.472
Bornholms amt	24,9	31,3	28,4	35,4	4.660	2.966	7.626
Fyns amt	24,7	33,9	29,2	34,4	4.296	2.943	7.239
Sønderjyllands amt	27,4	33,9	30,7	37,3	4.442	2.743	7.185
Ribe amt	25,3	31,4	30,0	34,9	4.480	2.820	7.300
Vejle amt	24,2	31,5	28,8	35,4	4.452	2.801	7.253
Ringkøbing amt	28,0	34,3	33,0	36,2	4.234	2.703	6.937
Århus amt	22,9	31,4	26,8	34,0	4.622	2.862	7.484
Viborg amt	28,3	31,3	31,8	34,4	4.325	3.000	7.325
Nordjyllands amt	26,2	32,9	30,8	37,0	4.267	2.711	6.978
Amterne	22,9	30,5	26,7	33,6	4.780	2.909	7.689
Alle kommuner	21,0	29,7	25,7	31,2	.	.	8.002

x) Primærkommunal andel.

xx) Sekundærkommunal andel.

Ved vurderingen af forskellene i bloktilskuddenes størrelse i forhold til kommunernes indtægter skal det bemærkes, at disse forhold afspejler samtlige faktorer, som påvirker kommunernes tilskud fra staten og indtægtsforhold i øvrigt. Blandt disse forhold er forskelle i beskatningsgrundlag som tidligere anført af væsentlig betydning. Blandt andre faktorer kan nævnes forskelle i udgiftspolitik og skatteudskrivningspolitik.

I det lange løb vil der nødvendigvis findes en snæver samvariation mellem kommunernes udgifter og indtægter, først og fremmest skatteudskrivningen. Det kan da også påvises, at bloktilskuddene vurderet i forhold til kommunernes udgifter viser en lignende tendens som over for indtægterne. I tabel 5 er gengivet en sammenfatning for amter af bloktilskuddenes størrelse i forhold til nettodriftsudgifterne. Det fremgår, at det primærkommunale bloktilskud i hovedstadsområdet kan finansiere ca. 20 pct. af nettodriftsudgifterne, medens dækningsgraden i det øvrige land er omkring 30 pct., højest i Ringkøbing og Viborg amter. Det amtskommunale bloktilskud kan i hovedstadsområdet finansiere 28 pct. af nettodriftsudgifterne, medens andelen i det øvrige land andrager 35-38 pct. Disse forskelle kan kun i mindre grad tilskrives forskelle i udgiftsniveau og beskatningsgrundlag pr. indbygger, jfr. tabel 5. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at bidrag til hovedstadsrådet er medregnet i de sekundærkommunale udgifter i hovedstadsområdet.

Denne tendens fremgår markant blandt de udvalgte kommuner i tabel 4. Mår eksempelvis bloktilskuddene for Gentofte kommune m.fl. kan dække 16-18 pct. af driftsudgifterne, medens kommuner som Løgumkloster og Sydthy kan dække 35 pct. eller derover, skyldes dette i det væsentlige et betydeligt lavere driftsudgiftsniveau i disse kommuner. Når beskatningsniveauet for Gentofte og Herlev kommuner alligevel ikke afviger væsentligt fra beskatningsniveauet i Løgumkloster og Sydthy kommuner, beror dette på, at det gennemsnitlige beskatningsgrundlag er højere i hovedstadsområdet.

#### F. DE GENERELLE TILSKUDS- OG UDLIGNINGSORDNINGERS VIRKNING PÅ SPREDNINGEN I DEN KOMMUNALE BESKATNING

Spredningen i den kommunale beskatning kan bero på følgende tre faktorer:

- forskelle i beskatningsgrundlagets størrelse,
- forskelle i strukturelt betingede udgiftsbehov,
- forskelle i kommunernes effektivitet og serviceniveau.

Idet hensigten med de generelle tilskuds- og udligningsordninger er at udligne for de to første faktorer, skulle byrdefordelingsreformen alt endet lige have indebåret en mindre spredning i den kommunale beskatning.

a. Hvorledes måles spredningen i den (amts)kommunale beskatning?

Spredningen i den (amts)kommunale beskatning kan man måle ved at tage udgangspunkt i forskellen i beskatningsniveauet mellem den enkelte kommune og landsgennemsnittet, hvor beskatningsniveauet defineres som forholdet mellem summen af indkomstskat og grundskyld og summen af udskrivningsgrundlaget og 20 pct. af de afgiftspligtige grundværdier. På grundlag af den ovennævnte forskel mellem den enkelte kommunes beskatningsniveau og landsgennemsnittet, kan der opstilles en række forskellige indeks for spredningen i beskatningen kommunerne imellem. Disse indeks er nærmere omtalt i kapitel V nedenfor samt i bind II, bilag 6. Arbejdsgruppen har valgt som indeks for spredningen i beskatningen at tage hensyn til kommunernes størrelse, og at gøre dette ved at veje forskellen mellem gennemsnitligt og faktisk beskatningsniveau i hver enkelt kommune med kommunens beskatningsgrundlag.

Derved får man et tal for hver kommune, som angiver forskellen mellem de: faktiske skatteprovenu og det skatteprovenu, kommunen ville have haft, hvis beskatningsniveauet havde været lig med landsgennemsnittet.

Når man lægger alle kommunernes afvigelser sammen uden at tage hensyn til, om forskellen mellem faktisk og gennemsnitligt skatteprovenu er positiv eller negativ, får man et samlet tal for spredningen i beskatningen.

Ved de historiske sammenligninger har arbejdsgruppen valgt at anvende hver kommunes andel af det samlede beskatningsgrundlag som vægt i stedet for det faktiske beskatningsgrundlag, for at dettes almindelige stigning ikke skal øve indflydelse på spredningsindekset.

b. Udviklingen i spredningen i den (amts)kommunale beskatning igennem 1970'erne

I nedenstående tabel 6 er angivet., hvorledes indeks for spredningen i henholdsvis den amts- og primærkommunale beskatning har udviklet sig gennem 1970'erne. Som det fremgår, er spredningen i den primærkommunale beskatning blevet mindre igennem første halvdel af 1970'erne, hvorimod den er steget i de seneste år, hvor bistandsloven og beskæftigelsespolitikken må antages at have bidraget hertil. Den amtskommunale spredning har generelt været faldende.

Tabel.6. Udviklingen i spredningen<sup>x)</sup> i den amtskommunale og kommunale beskatning igennem 1970'erne

	Kommuner <sup>xx)</sup>	Amts-kommuner <sup>xx)</sup>	Kommuner og amts-kommuner under ét
1972-73	100,0		100,0
1973-74	100,0	100,0	
1974-75			
1975-76	79,0	54,1	68,1
Regnskabsåret 1976			
Regnskabsåret 1977	101,4	31,3	90,0
Regnskabsåret 1978	102,1	56,3	97,1

x) Spredningen måles ved følgende indeks:

$$\sum_{j=1}^n \left| b_j \div \bar{b} \right| \times B_j$$

hvor  $b_j$  er beskatningsniveau i (amts)kommune nr. j,  $\bar{b}$  er det gennemsnitlige beskatningsniveau og  $B_j$  er beskatningsgrundlaget i (amts)kommune nr. j. I øvrigt henvises til bind II, bilag 6.

xx) Det bemærkes, at basisåret for kommunerne og amtskommunerne er forskelligt.

Tabel 7 viser, hvorledes det samlede kommunale og amtskommunale beskatningsniveau for de enkelte amter afviger fra landsgennemsnittet i henholdsvis 1972, 1977 og 1979.

Tabel 7. Det gennemsnitlige beskatningsniveau for kommuner og amtskommuner under ét samt afvigelser i 1972, 1977 og 1979

	Det gennem- snitlige beskatnings- niveau i	Afvigelsen i dette i	Det gennem- snitlige beskatnings- niveau i	Afvigelsen i dette i	Det gennem- snitlige beskatnings- niveau i	Afvigelsen i dette i
	1972	1972	1977	1977	1979	1979
Københavns kommune	16,6	÷0,2	24,5	2,7	25,1	3,3
Frederiksberg kommune	12,7	÷4,1	20,2	÷1,6	21,0	÷0,8
Københavns amt	17,2	0,4	21,7	÷0,1	21,2	÷0,6
Frederiksborg amt	17,0	0,2	21,7	÷0,1	20,8	÷1,0
Roskilde amt	17,7	0,9	21,0	÷0,8	21,3	÷0,5
Vestsjællands amt	16,9	0,1	21,2	÷0,6	21,0	÷0,8
Storstrøms amt	16,3	÷0,5	21,1	÷0,7	21,1	÷0,7
Bornholms amt	18,2	1,4	23,0	1,2	22,3	0,5
Fyns amt	16,9	0,1	20,8	÷1,0	21,8	0,0
Sønderjyllands amt	16,6	÷0,2	20,4	÷1,4	20,6	÷1,2
Ribe amt	18,9	2,1	22,2	0,4	21,8	0,0
Vejle amt	16,5	÷0,3	22,3	0,5	21,2	÷0,6
Ringkøbing amt	16,7	÷0,1	19,7	÷2,1	18,7	÷3,1
Århus amt	16,1	÷0,7	22,4	0,6	23,1	1,3
Viborg amt	18,5	1,7	21,8	0,0	21,7	÷0,1
Nordjyllands amt	17,5	0,7	21,3	÷0,5	22,0	0,2
Det gennemsnitlige beskatningsniveau for hele landet	16,8	-	21,8	-	21,8	-

Som det ses, har Københavns og Frederiksberg kommuner og et område som Århus amt siden 1972 sat deres beskatningsniveau væsentlig op. I 1972, dvs. før de væsentligste opgaveomlægninger havde fundet sted, lå disse områder af Danmark væsentlig under det landsgennemsnitlige beskatningsniveau, medens billedet er vendt i løbet af 1970'erne. Tendensen kan delvis forklares ved byrde- og opgavefordelingsreformen.

Københavnsrapporten indeholdt beregninger over det tab, Københavns kommune er blevet påført som følge af de gennemførte byrde- og opgaveomlægninger. Beregningerne tydede på, at kommunen i 1977 modtager ca. 475 mill. kr. mindre i form af statslige refusioner og generelle tilskud med de gældende tilskudsregler, end den ville have fået med de regler, der gjaldt før 1973/74.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at sådanne beregninger nødvendigvis må hvile på meget restriktive forudsætninger. Hvis beregningerne skulle vise den isolerede virkning af omlægningen til generelle tilskud, måtte de imidlertid gennemføres under en forudsætning om, at kommuner og amtskommuner økonomisk set handler på samme måde før som efter indførelsen af generelle tilskud. Dette kan nepot ikke antages at være tilfældet, idet refusioner i modsætning til generelle tilskud påvirker de egenkommunale grænseomkostninger i forbindelse med ændringer i ressourceanvendelse i kommuner og amtskommuner. På trods heraf har arbejdsgruppen foretaget visse beregninger af virkningen af de siden 1969/70 gennemførte omlægninger. Disse beregninger bekræfter tendenserne udtrykt i Københavnsrapporten, nemlig at de større bykommuner, og især Københavns kommune, under de givne forudsætninger må konstatere et årligt tab i direkte modtagne statstilskud som følge af indførelsen af generelle tilskud.

Endvidere synes beregningerne at vise, at de i 1973/74 og siden gennemførte byrde- og opgaveomlægninger stort set har været statsfinansielt neutrale.

## KAPITEL IV

### KRITIKKEN AF DET NUVÆRENDE BLOKTILSKUDSSYSTEM OG AF HOVEDSTADS- UDLIGNINGEN

#### A. TIDLIGERE OVERVEJELSER OM KRITERIER OG VÆGTE

##### a. Baggrunder, for de tidlige overvejelser

I årene efter gennemførelsen af de første love om generelle tilskud skete der som nævnt i kapitel III en række omlægninger af tilskuds- og refusionssystemet. Der var tale om en række nedsættelser og bortfald af hidtidige refusioner, samt om en række overførsler af opgaver fra staten til kommunerne. Til gengæld modtog kommunerne kompensation via de generelle tilskud, for størstedelens vedkommende gennem forhøjelse af tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier.

I 1975/76 stod man over for bortfald af refusionen af amtskommunernes udgifter til sygehusvæsen, gymnasieskoler og sygesikring. Samtidig stod ændringer vedrørende biblioteksvæsenet, fritidsundervisningen og den sociale bistand for deuren. I den forbindelse beregnede man for hver enkelt kommune og amtskommune ændringernes virkning.

Beregningerne viste, at disse ændringer ville betyde følelige udsving i de kommunale og amtskommunale skattetryk. Dette resultat blev taget som udtryk for, at de hidtil benyttede kriterier og vægte for tilskuddet efter udgiftsbehovskriterier næppe var så nuancerede, at de gav et rimeligt grundlag for fordeling af beløb af den størrelsesorden, som udgiftsbehovstilskuddet efterhånden var ved at nå.

Det var på denne baggrund, at indenrigsministeriet i foråret 1974 nedsatte en arbejdsgruppe med repræsentanter for Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner, Danmarks Statistik, budgetdepartementet og indenrigsministeriet. Den fik til opgave at foretage en kritisk gennemgang af de hidtil anvendte kriterier og vægte, med henblik på at finde frem til bedre udgiftsbehovstal end de hidtil benyttede.

På basis af arbejdsgruppens overvejelser udarbejdede indenrigsministeriet i januar 1975 en redegørelse om mulige forbedringer af de objektive udgiftsbehovskriterier. På basis af redegørelsen fremsatte indenrigsministeren i maj 1975 forslag til lov om ændring af lov om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner. Forslaget indebar, at 100 mill. kr. ville blive flyttet fra provinsen til hovedstadskommunerne. Det ville have betydet mindre-henholdsvis merbelastninger og lettelser i beskatningsniveauerne, typisk af størrelsesordenen 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget.

b. Regulering for geografiske pris- og lønforskelle

1. Indenrigsministeriets forslag;

Som nævnt i kapitel III, C.b., femte etape, vedtog folketinget på grundlag af lovforslaget at indføre en række nye kriterier for udgiftsbehovene på visse kommunale og amtskommunale opgaveområder.

Derimod forkastedes den del af lovforslaget, som indenrigsministeren anså for forslagets væsentligste nydannelse - nemlig regulering af tilskuddet i forhold til de geografiske variationer i det (amts)kommunale pris- og lønniveau.

Dette forslag byggede - ligesom de gennemførte - på den nævnte redegørelse om mulige forbedringer af de objektive udgiftsbehovskriterier.

I redegørelsen pegedes der på, at de gældende regler for beregning af udgiftsbehovstallene ikke tager hensyn til, at kommunernes og amtskommunernes udgifter er påvirket af geografisk betingede forskelle i pris- og lønniveauet.

For lønniveauets vedkommende udspringer forskellene af de stedtillæg, der indgår i lønningerne til kommunalt og amtskommunalt ansat personale.

Arbejdsgruppen konstruerede et indeks, der i et tal udtrykker pris- og lønforskellene, med henblik på regulering af tilskuddene til de enkelte kommuner og amtskommuner.

Som grundlag for bedømmelse af prisforskellene havde man alene en prisgeografisk undersøgelse, foretaget i 1970 af Danmarks Statistik, der pegede på vanskeligheder med fremover at anvende sådanne undersøgelser som grundlag for den løbende justering af tilskuddene. Dels var undersøgelsen behæftet med en vis usikkerhed, og dels var sådanne undersøgelser dyre at lave.

Der forelå ikke nogen statistik over lønforskelle mellem kommunerne, dvs. fordelingen af det ansatte personale på anciennitets- og skalatrin, som er afgørende for, hvordan stedtillæggene påvirker det kommunale omkostningsniveau. Arbejdsgruppen indsamlede imidlertid oplysninger herom fra 30 kommuner. På dette grundlag konstruerede man et kommunalt lønindeks for hvert af de 7 stedtillægsområder. Indekset blev stedtillægsområdets lønsum, udtrykt i procent af lønsummen i stedtillægsområde VI (der har de højeste stedtillægssatser).

Det amtskommunale lønindeks konstrueredes på en lidt anden måde. Her anvendtes lønningerne i sygehusvæsenet - der forelå statistisk belvst - som et tilnærmet udtryk for det amtskommunale lønniveau. Lønindekset for amtskommunerne blev derefter beregnet som forholdet mellem den faktiske lønudgift og den lønudgift, som amtskommunerne ville have haft, hvis hele personalet havde været aflønnet efter stedtillægssats VI. De sammenvejede løn- og prisindeks beregnedes ved at give løn- og prisdelen vægt, svarende til deres respektive andel af de samlede (amts)kommunale udgifter. I det kommunale indeks indgik løndelen med en vægt på 70 pct., og prisdelen med 30 pct. Det amtskommunale indeks beregnedes som  $0,5 \times \text{lønindeks} + 0,25 \times \text{prisindeks} + 0,25 \times 100$  (fordi der ikke er forskelle i omkostningsniveau for så vidt angår sygesikringsudgifter, der udgjorde ca. 25 pct. af de amtskommunale udgifter).

Hvis de i redegørelsen foreslåede pris- og lønindeks var blevet lagt til grund ved tilskudsfordelingen i 1975/76, ville det inden for den amtskommunale pulje have betydet en gevinst for hovedstadsområdet på 40 mill. kr. i dette regnskabsårs prisniveau, og et tilsvarende tab for amtskommunerne uden for dette område. Inden for den kommunale pulje ville der være blevet tale om en gevinst for hovedstadsområdet på 47 mill. kr., og et tilsvarende tab for det øvrige land, altså - jfr. ovenfor om hele forslagets omfordelende effekt - relativt beskedne overførsler i forhold til beskatningsgrundlaget.

Indenrigsministeriet lagde ikke skjul på, at der havde været tekniske vanskeligheder med at konstruere de nævnte pris- og lønindeks. Derimod anførte indenrigsministeren ved lovforslagets

fremsættelse, at den foreslåede pris- og lønregulering ville ske på et objektivt grundlag, således at den enkelte kommune ikke ved konkrete dispositioner kan påvirke størrelsen af det tilskud, der tilkommer den.

## 2. Kommunernes synspunkter

Som nævnt var de kommunale organisationer, samt Københavns og Frederiksberg kommuner, repræsenteret i den arbejdsgruppe, hvis overvejelser lå til grund for Indenrigsministeriets redegørelse vedrørende mulige forbedringer af de objektive udgiftsbehovskriterier. De kommunale medlemmer ønskede imidlertid ikke at tage stilling til redegørelsens forslag, men bistod med oplysninger af teknisk art.

Både Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening anførte efter redegørelsens fremkomst, at de ikke kunne tage stilling til redegørelsens forslag. De anså landsudligningen for et landspolitisk anliggende.

Fra Kommunernes Landsforening blev der dog givet udtryk for visse forbehold over for forslaget om regulering for regionale pris- og lønforskelle

Landsforeningens formand udtalte, at et større pris- og lønniveau modsvares af et større indtægtsniveau og skattegrundlag. Endvidere fandtes der efter hans mening andre hensyn end geografiske pris- og lønforskelle, som det ville være mere nærliggende at tage hensyn til. Som eksempel anførtes, at gennemsnitsudgiften i en kommune er mindre påvirket af geografisk'e pris- og lønforskelle end af de forskellige muligheder i store og små kommuner for at opnå stordriftsfordele. Og formanden pegede på, at staten kunne opnå ethvert ønsket udligningsresultat uden at indføre nye tildelingskriterier.

Københavns kommune kunne tiltræde reguleringen for geografiske pris- og lønforskelle. Man reagerede imod folketingets planer om at forkaste reguleringen, idet man fandt, at kriterieændringen snarere burde være mere vidtgående og tage hensyn til graden af bymæssighed og Københavns status som centerkommune.

1) Jfr. "Danske Kommuner", nr. 5/75, p. 3 ff.

### 3. Folketingets afvisning

Ved behandlingen i folketingets kommunaludvalg viste det sig, at en række partier (Venstre, Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet) ikke kunne tiltræde forslaget om regulering for geografiske pris- og lønforskelle.

Som begrundelse herfor udtalte disse partier følgende i betænkningen fra kommunaludvalget:

"Da det er lovens hensigt at tilstræbe objektive kriterier, er det efter forslagsstillernes opfattelse forkert at inddrage specielt lønindekset som faktor i fordelingstallet, idet kommunerne selv er part i de lønftaler, der indgås.

Det i forslaget anvendte fordelingskriterium, der indeholder pris- og lønindeks, vil medvirke til at fastholde og yderligere forstærke den geografisk skæve løn- og prisdannelse i landet."

Hermed faldt forslaget om pris- og lønregulering. Men indenrigsministeren fastholdt, at lønindekset ligesom andre udgiftsbehovskriterier er objektivt i den forstand, at det er neutralt over for enkelte kommuners dispositioner. Ministeren pegede på, at stedtillægssatserne bliver til ved en central forhandlingsprocedure, og at der ingen relation er mellem disse forhandlinger og den enkelte kommunes udgiftsdispositioner.

Under folketingsdebatten blev der endvidere givet udtryk for det synspunkt, at pris- og lønforskelle senere eventuelt kunne inddrages i en bredere vurdering af udligningsproblematikken.

Således fandt tidligere indenrigsminister Jacob Sørensen det rigtigt og rimeligt, at man fortsætter udligningsbestræbelserne, men også, at det er ret og rimeligt, at man, før man går et stort skridt videre, virkelig foretager en analyse og en vurdering af, hvor langt man er kommet med hensyn til udligning, og en overvejelse af, hvor langt man kan gå. I disse analyser bør indgå de forskelle, der er fra landsdel til landsdel, sagde den tidligere indenrigsminister. Han præciserede endvidere, at pris- og lønforskelle efter hans opfattelse skal tages med i vurderingerne af, hvor langt man kan gå med udligningen.

f. Overvejelser om andre ændringer af udgiftsbehovskriterierne

I indenrigsministeriets nævnte redegørelse diskuteredes - ud over de senere gennemførte forslag, samt det omhandlede forslag om regulering for geografiske pris- og lønforskelle - en række alternative udgiftsbehovskriterier.

For det første overvejede man det betimelige i at indføre graden af bymæssighed blandt udgiftsbehovskriterierne.

For de 47 kommuner i Vestsjællands og Storstrøms amter undersøgte man sammenhængen mellem graden af bymæssighed og driftsudgifter pr. indbygger. Disse driftsudgifter var gennemgående noget større i de udprægede bykommuner end i de udprægede landkommuner, men i øvrigt viste sammenhængen mellem de to forhold sig at være temmelig svag. Det ændrede ikke dette billede, hvis man udelukkende undersøgte sammenhængen vedrørende nogle afgrænsede udgiftsområder, hvor graden af bymæssighed umiddelbart kunne tænkes at have særlig betydning. På denne baggrund anså indenrigsministeriet graden af bymæssighed for mindre egnet som mål for en andel af kommunernes udgiftsbehov.

Hertil bemærkede arbejdsgruppens repræsentanter for Kommunernes Landsforening, at den nævnte undersøgelse efter deres opfattelse er af mindre værdi, fordi beregningerne er foretaget i et så forholdsvis homogent område som Vestsjællands og Storstrøms amter. Endvidere satte man spørgsmålstegn ved antagelsen om, at der er proportionalitet mellem udgiftsbehov og udgiftsbehovskriterier, idet man mente, at kriterierne ikke i tilstrækkelig grad tog hensyn til særlige udgiftsstrukturer i henholdsvis tyndt befolkede kommuner og centerkommuner.

Repræsentanterne for Københavns og Frederiksberg kommuner udtalte, at de gældende regler ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til, at de to kommuner påføres specielle og væsentlige udgifter i deres egenskab af centerkommuner.

For det andet overvejede man indførelse af kriteriet "antal normerede pladser i daginstitutioner og i den kommunale dagpleje", hvor udgifterne i dag indgår ved vægtningen af kriteriet "antal 0-6 årige".

Det ville i 1975/76 have betydet, at ca. 28 mill. kr. ville blive overført til hovedstadsområdet fra det øvrige land. Indenrigsministeriet var opmærksom på, at kriteriet beskrev variationerne i udgiftsniveau bedre end det nu anvendte kriterium.

Ministeriet afviste imidlertid tanken om det nye kriterium med den begrundelse, at kommunerne direkte kan påvirke antallet af de omhandlede pladser og derved størrelsen af deres tilskud. Derfor fandt man ikke, at kriteriet var objektivt.

I en henvendelse til folketingets kommunaludvalg udtalte Københavns Magistrat, at efterspørgslen efter pladserne i meget høj grad vil afhænge af faktorer som erhvervsstruktur, indkomstniveau m.v. Derfor vil kommunerne efter magistratens opfattelse kun i nogen grad selv kunne bestemme, hvor mange pladser der skal være.

For det tredje drøftedes muligheden af at indføre kriteriet "antal 50-64 årige" med henblik på behovet for udgifter efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel.

Indførelsen af dette kriterium ville i 1975/76 kun have betydet en gevinst på 4 mill. kr. for Københavns og Frederiksberg kommuner, hvortil kommer en gevinst på 0,9 mill. kr. til kommunerne i 4 provinsamter og et tilsvarende tab for det øvrige land.

Indenrigsministeriet fandt imidlertid, at antallet af 50-64 årige ikke gav en bedre statistisk forklaring på svingningerne i udgiftsniveau end folketallet.

Man var dog opmærksom på, at dst på basis af dagpengeregistrets oplysninger - som ikke forelå på daværende tidspunkt - kunne være muligt at konstruere et kriterium, der bedre end både folketallet og antallet af 50-64 årige afspejler udgiftsbehovet på dagpengeområdet.

For det fjerde overvejede man vedrørende de amtskommunale gymnasieudgifter at anvende kriteriet "antal gymnasieelever og elever på HF-kurser" i stedet for antal "15-19 årige".

Det viste sig imidlertid, at afvigelsen mellem andelen af bruttoudgiften vedrørende gymnasieskoler og andelen af det

nye kriterium gennemgående var større end tilfældet var, når udgiften blev sammenholdt med det hidtidige kriterium. Bl.a. på den baggrund forekom det ikke indenrigsministeriet hensigtsmæssigt at ændre det gældende kriterium for de omhandlede udgifter.

## B. KØBENHAVNS KRITIK AF TILSKUDS- OG UDLIGNINGSORDNINGERNE - FORSLAG OM NYE ORDNINGER

### a. Baggrunden for kritikken

I maj 1977 udsendte Københavns kommune redegørelsen "Bloktilskud og andre udligningsordninger" ("Københavnsrapporten"), jfr. bind II, bilag 1. Redegørelsen tager udgangspunkt i en vurdering af de konsekvenser, de senere års omlasgninger af byrde- og opgavefordelingen har haft for de større bykommuner.

Fra Københavns kommune peges der på, at byrdefordelingsreformen har medført overflytning af midler fra hovedstadsområdet til især Vestdanmark. Der gives udtryk for den opfattelse, at denne overflytning har medført nye og alvorlige skævheder, der ikke mindst er til ugunst for København, men også i et betydeligt omfang for de andre større bykommuner. Således fremhæver redegørelsen, at København er det højst beskattede område i landet, og Ringkøbing amt det lavest beskattede, med et skattetryk på henholdsvis 24,2 og (gennemsnitligt, incl. amtskommunal skat) 20,3. Man beregner endvidere, at disse procenter ville have være henholdsvis 26,6 og 19,3, hvis man begge steder havde haft ligningsmæssige fradrag svarende til landsgennemsnittet.

Desuden beregnes kommunens "underskud" ved byrdeomlægningerne til ca. 475 mill. kr. (medio 1977-priser). Det svarer til ca. 3 skattepoints for borgerne i Københavns kommune.

Herefter konkluderer man, at København var taberen ved de senere års byrdeomlægninger. Forklaringen søges i, at bloktilskudene fordeles på en utilsigtet måde.

På denne baggrund er der foretaget en analyse og vurdering af tilskudsordningerne m.v., hvor man kritiserer de eksisterende ordninger og stiller forslag om

- nye metoder til fordeling af tilskuddet efter objektive udgiftsbehovskriterier,

- en ny udligningsordning for hovedstadsområdet.

b. Kritikken af de nuværende ordninger

Det er en grundtanke i kritikken, at de eksisterende tilskud og vægte ikke tager tilstrækkeligt hensyn til de forskelle i sociale forhold, som findes ud over landet. Således indgår store sociale udgiftsområder - f.eks. kontanthjælp efter bistandsloven, dagpenge og sygesikring - ved vægtningen af kriteriet "folketal i alt"<sup>1</sup>. I Københavns kommunes rapport anføres, at man ikke bør fordele så betydelige dele af tilskuddet, som om behovet for disse sociale udgifter var det samme i København, Søllerød og Ølgod.

På den baggrund efterlyser man nye sociale kriterier i tilskudsfordelingen, så anvendelsen af kriteriet "folketal i alt" kan begrænses.

I Københavns kommunes rapport peges der på, at sådanne kriterier skal opfylde to krav, nemlig

- at der skal kunne findes statistiske oplysninger om sociale størrelser, der ikke kan påvirkes af kommunen selv,
- at der mellem de enkelte udgiftsområder og de kriterier, til hvilke udgiftsområderne henføres, kan tænkes en årsagssammenhæng.

Der peges herefter på en række forhold, som man bør prøve at få ind i grundlaget for tilskudsfordelingen.

For det første finder man, at boligmassens karakter er af betydning for en kommunes udgiftsbehov. Københavnsrapporten peger især på, at kommunen stort set har været udbygget siden krigen, og at den økonomiske vækst i stort omfang er omsat i øget boligforbrug. Boligmassen i København udgør herefter den ældste, mest nedslidte og billigste del af det regionale boligmarked, og kommunen finder, at de nævnte forhold har ført til efterspørgsel fra de økonomisk ringest stillede grupper i samfundet. Endvidere skønnes de mange små lejligheder i København at indebære, at efterspørgslen i særlig høj grad kommer fra enlige og ældre, således at forholdene på boligmarkedet har været en af årsagerne til det faldende københavnske folketal.

I boligmassens sammensætning ser man således en af årsagerne til kommunens økonomiske problemer, bl.a. derved, at der bliver tale om særlige udgiftsbehov for Københavns vedkommende.

Da Københavnsrapporten blev skrevet, havde man ikke et statistisk materiale, der muliggjorde konstruktion af et indeks for boligmassens kvalitet i de enkelte kommuner. Forholdet er derfor ikke inddraget i grundlaget for kommunens forslag til ny tilskudsordning m.v., men man anfører, at det nye boligregister vil give muligheder for at inddrage denne faktor i fordelingsnøglerne.

For det andet finder man det nærliggende at inddrage befolkningens fordeling på civilstand blandt behovskriterierne. Redegørelsen fremhæver, at der i København er både særlig mange enlige ældre, og særlig mange enlige forsørgere.

2)

Undersøgelser fra socialforskningsinstituttet viser, at behovet for pleje og omsorg er større for enligt boende gamle end for ældre, der bor sammen med andre. Det anføres herefter, at de ældres civilstand synes at være et nærliggende kriterium for behovet for kontanthjælp, ældreinstitutioner og hjemmehjælp.

Andre undersøgelser fra socialforskningsinstituttet viser, at de 9-12 årige i København særlig hyppigt har problemer i skolen, når de er børn af enlige forsørgere. På den baggrund - samt på basis af de analyser, der omtales under d. - ser man i rapporten forklaringen på en stor del af den københavnske udgiftsbyrde i kommunens særlig høje andel af enlige forsørgere. Således hedder det i Københavnsrapporten, at enlige forsørgere med lav indkomst, dårlige boligforhold, stort behov for pasning af mindre børn og problemer med opdragelse af børn i skolealderen stiller store krav om ydelser fra kommunen.

Andelen af både enlige forsørgere og enlige folkepensionister indgår herefter i de nye fordelingsnøgler, som der peges på.

For det tredje fremhæver Københavnsrapporten, at befolkningens aldersfordeling både påvirker en kommunes udgiftsbehov og indtægtsgrundlag.

Det er også forudsat i de nuværende fordelingsnøgler, hvor både antallet af 0-6 årige og 7-16 årige indgår med betydelig vægt. Men rapporten kritiserer, at udgifter, der anses for normalt at være knyttet til de ældre aldersgrupper, så helt overvejende er knyttet til det samlede folketal, og ikke til antallet af ældre over 65 år.

På baggrund af undersøgelser fra socialforskningsinstituttet finder man, at sygeligheden fra omkring 50 års alderen og opefter

2) Disse undersøgelser er nærmere belyst i bind II, bilag 5.

er stærkt stigende. Heri ses en begrundelse for indførelse af aldersgrupper for personer over 50 år som selvstændige kriterier ved tilskudsfordelingen, således at bl.a. udgifter til sygesikring og dagpenge henføres hertil.

Desuden peger man på, at plejehjemshyppigheden er stærkt stigende med alderen. For at få en mere nuanceret vurdering foreslås antallet af ældre medborgere delt i tre grupper:

- 50-64 årige, som antages at have højere sygelighed, uden at kravet til institutionspladser er mærkbart,
- de 65-74 årige, hvor behovet for hjemmehjælp og institutionspladser antages at vokse,
- borgere over 74 år, som antages at have et særligt stort institutionsbehov.

For det fjerde kritiseres de eksisterende ordninger for ikke at tage hensyn til, at det kan være vanskeligt at tilpasse udgiftsniveauet i takt med afvandringen fra en kommune.

Som begrundelse nævnes

- at afvandringen betyder, at kommunen sidder tilbage med et socialt svagere klientel,
- at visse udgifter vanskeligt kan reduceres overhovedet i medfør af afvandringen (f.eks. udgifter til parkanlæg, vejvæsen og brandvæsen),
- at andre udgifter - f.eks. til børneinstitutioner og skoler - kun kan tilpasses med en vis forsinkelse. Uden nedlæggelse af hele institutioner finder man kun begrænsede muligheder for at tilpasse udgiftsniveauet til faldende behov,
- at personalereduktion på grund af afvandringen betyder relativt særlig høje pensionsudgifter.

På denne baggrund findes det rimeligt, at folketal som led i tilskudsfordelingen opgøres som 5-års gennemsnit, således at man f.eks. ved beregningen af bloktilskuddet for 1977/78 skulle have anvendt gennemsnit af folketal for perioden 1. januar 1971 - 1. januar 1976.

Der gøres i rapporten opmærksom på, at gennemførelsen af dette forslag vil betyde belastning af vækstkommunerne. Det foreslår

man kompenseres gennem en udbygning af den særlige ordning, der allerede eksisterer for disse kommuner.

For det femte giver redegørelsen udtryk for, at bl.a. Københavns kommune har nogle centerfunktioner, der indebærer særlige udgiftsbehov. Man mener, at et storbymiljø som det københavnske giver særlige sociale problemer. Centerfunktionerne kan ifølge redegørelsen i et vist omfang opfanges af andre kriterier - man nævner således indeks for boligmassens kvalitet og antallet af enlige forsørgere. Men man finder det vanskeligt tilstrækkeligt metodisk at sætte vægte på sådanne kriterier inden for det nuværende bloktilskudssystem. Og man finder det endnu vanskeligere at finde mål for belastningen ved, at centerkommunen - ikke mindst det næsten fuldt udbyggede København - stiller areal til rådighed for nabokommunerne og landet som helhed.

Man havde ikke inden rapportens udsendelse fundet kriterier, som gav et tilfredsstillende udtryk for udgiftsbehovet i forbindelse med centerfunktionerne.

Man ville dog arbejde videre med spørgsmålet.

#### f. Kritik af hovedstadsudligningen.

I denne forbindelse fremhæves i Københavns kommunes rapport navnlig problemerne i hovedstadsområdetets kerne. Disse problemer ses i sammenhæng med, at den kommunale inddelingsreforms målsætning om "et bysamfund, en kommune" ikke er realiseret i det stor-københavnske område.

Rapporten fremhæver, at udskrivningsprocenten og grundskyldspromillen i de tre gamle hovedstadskommuner i 1977 afviger, som det fremgår af nedenstående oversigt:

	<u>Udskrivnings-</u> <u>procent</u>	<u>Grundskylds-</u> <u>promille</u>
København	24,2	54,5
Frederiksberg	20,0	45,0
Gentofte	20,3	25,2
(incl. amtsskatter)		

På denne baggrund erindrer rapporten om de tidligere særlige udligningsordninger mellem de tre kommuner. Man finder, at de nævnte forskelle gør det nærliggende påny at overveje tanker i den retning, men der stilles ikke konkrete forslag herom.

Rapportens forslag om en ny udligningsordning for hovedstadsområdet må snarere ses i sammenhæng med de københavnske forslag om nye metoder til fordeling af tilskuddet efter objektive udgiftsbehovskriterier.

d. Københavnsrapportens forslag.

På baggrund af kritikken af de eksisterende tilskuds- og udligningsordninger skitseres i rapporten tre løsninger, der vil afhjælpe kommunens problemer. De går i hovedtræk ud på følgende:

For det første peger man på muligheden af, at der ydes Københavns kommune et særtilskud eller etableres en sørordning, således at hovedstadens problemer klares uden indgreb i tilskudsordningen i øvrigt. Forslaget ses som en parallel til ordningen med tilskud til vækstkommunerne, der indebærer permanent højere tilskud til visse kommuner til afhjælpning af særlige problemer.

Dette anses imidlertid kun for at være en nødløsning, idet det hedder i Københavnsrapporten, at "der vil være tale om lapperi i stedet for et forsøg på at gøre hele ordningen mere hensigtsmæssig. Dette sidste synes så meget mere påkrævet, som udviklingen i andre større bysamfund i stigende omfang viser tilsvarende tendenser, som kendes fra København".

For det andet rummer rapporten en skitse til, hvordan der kan indføres nye kriterier (enlige forsørgere, enlige folkepensionister, opdeling af de ældre i aldersgrupperne 50-64, 65-74 og 75 årige og derover) i de eksisterende fordelingsnøgler. Om vægtingen af disse kriterier udtaler rapporten, at den er "fastlagt efter simple tommelfingerregler, således som det også er sket i indenrigsministeriets fordelingsnøgle<sup>1</sup>". I denne københavnske skitse til ny fordelingsnøgle er der endvidere forudsat graduering af tilskuddene efter stedtillægsforskelle, samt anvendelse af 5-årige gennemsnit for samlet indbyggertal og antallet af indbyggere i de enkelte aldersgrupper.

En accept af dette forslag ville for 1977/78 have betydet, at der inden for den primærkommunale tilskudspulje ville blive overført 352 mill. kr. fra det øvrige land til Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns amt, heraf 247 mill. kr. til Københavns kommune. Det ville i procent af udskrivningsgrundlaget have betydet en gevinst på 1,5 points til Københavns kommune, på 1,1 points til Frederiksberg kommune og gennemsnitligt 0,3 points til kommunerne i Københavns amt. I de andre amter ville de gennemsnit-

lige tab komme til at ligge mellem 0,2 og 0,9 points. For den amtskommunale pulje ville de tilsvarende beløb være henholdsvis 163 og 120 mill. kr. Gevinsten i procent af udskrivningsgrundlaget ville have været 0,7 points til Københavns kommune, 0,6 points til Frederiksberg kommune. De øvrige amtskommuners tab ville have ligget mellem 0 og 0,4 points.

For det trede peges der på et helt nyt fordelingsprincip, idet København heller ikke finder den nævnte ændring af de nuværende kriterier og vægte ideel. I stedet foreslår man, at tilskuddene skal fordeles på basis af beregnede normaludgifter. Dette forslag omtales mere indgående i kapitlerne V og VII.

Forslaget bygger på regressionsanalyseteknikken, dvs. statistisk belysning af samvariationen mellem de forskellige kommuners udgiftsniveau på de enkelte udgiftsområder og en række forhold, der antages at have betydning for udgiftsniveauet.

I grundlaget for forslaget om ny fordeling af den primærkommunale pulje er inddraget følgende forhold, som ikke går igen i den nuværende fordelingsnøgle: Urbaniseringsgraden, bruttoindkomsten pr. indbygger (dog er sammenhænge mellem højt udgiftsniveau og højt indkomstniveau taget ud af beregningerne), enlige pensionister, enlige forsørgere samt antal 45-64 årige. I analysen af de amtskommunale sammenhænge er inddraget følgende nye forhold: Andel 45-64 årige, andel 65 årige og derover, vækstraten (befolkningstilvæksten), enlige pensionister, enlige forsørgere og urbaniseringsgraden.

Disse analyser viser et sammenfald mellem udgiftsniveauet på hvert enkelt område, og en eller flere af de faktorer, der indgår i analysen. Ud fra disse sammenhænge kan der for hver kommune beregnes en normaludgift på hvert enkelt udgiftsområde. På basis heraf kan man beregne en normaludgift for såvel den enkelte kommune som for samtlige kommuner i landet.

Det københavnske forslag om ny tilskudsfordeling bygger på, at en kommunes andel af tilskudspuljen skal være lig med dens andel af de samlede normaludgifter.

Inden for den primærkommunale tilskudspulje ville dette forslag i 1976/77 have betydet, at der var blevet overført 352 mill. kr. til hovedstadsområdet (excl. Roskilde amt), heraf 205 mill. kr. til København. I procent af udskrivningsgrundlaget ville virk-

ningerne i hovedstadsområdet have ligget mellem, et tab på 0,1 points i Roskilde amt, og en gevinst på 1,3 points til Københavns kommune. De gennemsnitlige tab i de øvrige amter ville have ligget mellem 0,0 og 0,8 points.

For de amtskommunale tilskuds vedkommende er de tilsvarende beløb henholdsvis 346 og 175 mill. kr. I procent af udskrivningsgrundlaget ville virkningerne i hovedstadsområdet have ligget mellem neutralitet for Roskilde amtskommune, og en gevinst på 1,1 points til Københavns kommune. Tabene i de øvrige amtskommuner ville have ligget mellem 0,2 og 0,8 points.

Forslaget indebærer endvidere gevinst for en række andre større bysamfund. Man er opmærksom på problemer andre steder i landet, som forudsættes løst på anden vis, eventuelt ved en ændret skattegrundlagsudligning.

Derudover stilles der forslag om en ny udligningsordning i hovedstadsområdet, uanset om man supplerer den nuværende fordelingsmetode ved indførelsen af nye objektive kriterier, eller om man i stedet anvender den nævnte fordeling på basis af normaludgifter.

Heri foreslås den eksisterende vækstkommunale udligningsordning opretholdt. Derimod anses særlig udligning i hovedstadsområdet vedrørende udgiftsbehov for overflødig på baggrund af rapportens ovennævnte forslag. Skattegrundlagsudligningen for hovedstadsområdet foreslås ændret, således at der indføres en ordning efter samme principper, som udligningen for primærkommunerne i det øvrige land<sup>3)</sup>, men med et udligningsniveau på 60 pct.

Dette forslag ville i 1977/78 have betydet en gevinst for Københavns kommune på 111,3 mill. kr., for Frederiksberg kommune på 1,2 mill. kr., og et tilsvarende tab for det øvrige hovedstadsområde som helhed.

#### C. REAKTIONERNE PÅ KØBENHAVNS RAPPORT OM BLOKTILSKUD OG ANDRE UDLIGNINGSORDNINGER

##### a. En reaktion fra Kommunernes Landsforening

Fremkomsten af Københavnsrapporten førte til, at Kommunernes

3) - der er nærmere beskrevet i kapitel III, B.c.11°.

Landsforening til brug for arbejdsgruppens overvejelser udarbejdede en samlet redegørelse<sup>4)</sup>, der indeholder:

- en vurdering af Københavnsrapporten,
- nogle foreløbige analyser af udligningsproblematikken, og
- nogle skitser til mulige løsninger af udligningsproblemerne, der bl.a. omfatter de af Københavns kommune fremlagte forslat

1. Foreløbige overvejelser om udligningsmuligheden med udgangspunkt i en vurdering af Københavnsrapporten

Landsforeningen afviser ikke, at Københavns kommune på visse områder kan stå med særligt store udgiftsbehov.

Generelt finder landsforeningen, at de københavnske problemer hidrører fra kommunens stilling som centerkommune, og dens store og voksende andel af ældre medborgere, og at tilsvarende problemer andre steder i landet er løst ved kommunesammenlægningerne. Landsforeningen mener, at disse spørgsmål burde anskues som et problem for hovedstadsområdet, dvs. løses gennem hovedstadsudligninger, eller ved, at de øvrige hovedstadskommuner yder Københavns kommune tilskud til løsning af visse opgaver, f.eks. ældreomsorg, sanering og vejbyggeri.

Baggrunden herfor er efter foreningens opfattelse bl.a., at der i hovedstadsområdet er en udpræget tendens til, at unge familier med børn typisk flytter til andre kommuner i hovedstadsområdet, så snart de har økonomiske muligheder herfor, således at ældre og økonomisk svagere befolkningsgrupper i stigende grad bliver tilbage i de centrale bydele af hovedstadsområdet. Landsforeningen påpeger endvidere, at den andel af der. samlede befolkning i hovedstadsområdet, der er 65 år og derover, er identisk med det tilsvarende på landsbasis, men med en kraftig koncentration af ældre i Københavns og Frederiksberg kommuner, hvor hver 4. indbygger er 65 år og derover. På denne baggrund finder landsforeningen det ikke uden videre givet, at Københavns problemer alene skal løses igennem en ændret landsudligning i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier. Landsforeningen skitserer med udgangspunkt i den københavnske rapport følgende muligheder for omlægninger:

4) Kommunernes Landsforening: Foreløbige overvejelser vedrørende kommunernes finansiering, bloktilskud og andre udligningsordninger i anledning af Københavns kommunes rapport om bloktilskud og andre udligningsordninger, København 4/10-77.

- Omlægning af tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier med virkning i retning af Københavns forslag, og en samtidig skærpelse af skattegrundlagsudligningen,
- udbygning af det regionale udligningssystem i hovedstadsområdet, der i finansiel henseende stiller kommunerne der, som om kommunesammenlægninger var gennemført i tilsvarende omfang, som i det øvrige land,
- permanente særtilskud til København (og eventuelt andre større bysamfund).

Landsforeningen mener, at disse muligheder kan kombineres på forskellig vis.

## 2. Skitse til en alternativ ændring af udligningen mellem kommunerne

Kommunernes Landsforening finder det godt gjort, at der i Københavns kommune såvel som i andre større bysamfund kan gøre sig særlige sociale problemer gældende, der gør det rimeligt at overveje konsekvenserne af at tage særligt hensyn til kommuner med et lavt og vigende indkomstniveau ved fordelingen af statslige tilskudsmidler. På trods af de begrebsmæssige og statistiske vanskeligheder, der kan være forbundet hermed, mener landsforeningen, at der bør arbejdes på at finde frem til et operationelt lavindkomstbegreb, der kan indgå i tilskudsudmålingen som kriterier for en række sociale problemområder.

På baggrund af det ovenfor omtalte finder landsforeningen, at det gældende system til fordeling af de objektive tilskud giver visse forvridninger i den økonomiske belastning mellem forskellige typer af kommuner. Man finder, at disse forvridninger er blevet tydeligere, efterhånden som tilskudspuljen er vokset.

Endvidere drager foreningen skattepolitikken ind i billedet. Det hedder således i redegørelsen, at de statslige bestræbelser på at lette de direkte skatter er bl.a. blevet realiseret gennem betydelige (ekstraordinære) forøgelse af den skattefrie bundgrænse (personfradraget). Kommunerne har ikke kunnet kompensere tabet af indkomstskat gennem andre finansieringskilder, og følgen er blevet en stigning i de kommunale udskrivningsprocenter, mener foreningen. Der peges videre på, at forøgelsen af personfradragene har

beskåret udskrivningsgrundlaget stærkest i kommunerne med de laveste gennemsnitsindkomster.

På denne baggrund skitserer landsforeningen, at man kan foretage en omlægning, som betyder mindre generelle tilskud og større kommunal beskatning. En sådan reduktion i bloktilskuddene forudsættes beløbsmæssigt modsvaret af en forøget kommunal og en reduceret statslig indkomstbeskatning. Det anføres, at en sådan ordning vil kunne indrettes på at skabe en ønsket udligning kommunerne imellem. Derudover nævnes det som en fordel, at de således reducerede bloktilskudsmidler ikke kan give anledning til så betydelige forvriddinger som følge af manglende følsomhed over for en eller flere udgiftskategorier, som tilfældet kan være i den nuværende ordning.

Landsforeningen finder derfor, at det er nødvendigt samtidig med overvejelser om ændringer i tilskudsfordelingen at tage hele den kommunale finansiering op til nærmere undersøgelse. I modsat fald vil der ikke blive tale om en helhedsvurdering af udlignings-systemet, hedder det i redegørelsen. Disse spørgsmål falder efter arbejdsgruppens opfattelse uden for denne betæknings rammer, jfr. kapitel II.

#### b. Nogle andre reaktioner på Københavnsrapporten

Københavnsrapporten fremkaldte bl.a. reaktioner fra mindre kommuner, der ville lide tab ved en gennemførelse af de københavnske forslag.

Det blev således anført, at Bornholm havde nogle af de samme problemer som København - såsom i henseende til alderssammensætning, enligt boende mennesker i små umoderne boliger og højt skattetryk på grund af lave indtægter, hvortil kommer problemer i forbindelse med Bornholms isolerede beliggenhed. Det blev i denne forbindelse nævnt, at disse forhold gør det vanskeligt på Bornholm at nå op på det sociale serviceniveau, der er gældende i det øvrige land.

På den baggrund blev der spurgt om det rimelige i at sende en regning på 11 mill. kr. til Bornholm, som stort set har de samme problemer som København.

Endvidere blev det anført, at en kommune som Tinglev - der i 1977 havde landets højeste udskrivningsprocent, og som ville

- 5) Borgmester Svend Rasmussen: Ikke nogen landvinding for kommunal retfærdighed. Danske kommuner, nr. 15/77.
- 6) Borgmester Sv. Christensen: Tinglevs skattetryk - Københavns udligningskrav. Danske kommuner, nr. 22/77.

lide tab ved gennemførelsen af de københavnske forslag - stod med særlige problemer, dels på grund af et lavt skattegrundlag, dele på grund af, at kommunens grundlagsinvesteringer i 1970 (investeringer foretaget før kommunesammenlægningen) lå på et lavt niveau i forhold til andre kommuner. Det blev videre fremført, at muligheden for fradrag af grundskatter bevirkede, at borgerne i kommuner med høje grundskyldspromiller - som de københavnske omegnskommuner - betalte relativt mindre i statsskat, at disse kommuner er begunstiget af bol igsikringsref usionen , og at generalomkostningerne i en tyndt befolket kommune er forholdsvis større end i en tæt befolket.

Herefter blev der givet udtryk for, at Københavns kommune burde søge sin udligning i københavnsområdet under hovedstadsudligningen, og ikke på landsbasis.

#### D. ANDEN KRITIK

##### a. Kritik fra Københavns amtskommune

I 1974 udarbejdede Københavns amtskommune en omfattende redegørelse vedrørende byrdefordelingen mellem staten og amtskommunerne. Heri rettes bl.a. kritik mod tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier, på basis af en sammenligning mellem udgifterne i Ringkøbing og Københavns amtskommuner.

Allerede på dette tidspunkt pegede amtskommunen på, at tilskuddene burde reguleres for geografiske pris- og lønvariationer. Men selv om amtskommunen i beregningerne korrigerede herfor, fandt man fortsat, at der var tale om store forskelle i de objektive behov .

Københavns amtskommune fandt det ved sammenligningen med Ringkøbing amtskommune nødvendigt at være opmærksom på, at primærkommunerne i Ringkøbing amt gennemgående er halvt så store som i Københavns amt, således at den jyske amtskommune i højere grad var nødsaget til at tage visse opgaver op, hvis de skulle løses økonomisk forsvarligt set ud fra en regional synsvinkel.

Endvidere fremhævede man i rapporten, at Københavns amtskommuner i forhold til Ringkøbing amtskommune har påtaget sig en ekstra byrde i form af landsdelsfunktioner på sygehusområdet. Disse byrder blev ikke fuldt ud kompenseret gennem betalinger fra andre amtskommuner, fordi betalingerne kun dækkede de udgifter, der di-

rette vedrørte landsdelsfunktionerne, og ikke de ekstra generalomkostninger for sygehusvæsenet i medfør af disse funktioner.

Endelig kan det nævnes, at Københavns amtskommune pegede på amtets status som trafikmæssigt transitområde, ligesom man i det hele taget fandt, at der syntes at være forskelle i de forventninger, som stilles til amtskommunen de to steder - uden at man så nogen rimelighed i at tale om, at den enes behov i en eller anden forstand skulle være mere objektivt end den andens.

Alt i alt fandt man, at der efter korrektion for pris- og løn-niveau og alderssammensætning er et 23 pct. større udgiftsbehov i Københavns amtskommune end i Ringkøbing amtskommune.

b. "Togsverd-rapporten"<sup>7)</sup>

I en afhandling, der blev udarbejdet ved Institut for Matematisk Statistik og Operationsanalyse ved Danmarks Tekniske Højskole, tager Tom Togsverd udgangspunkt i, at der kan peges på betydelige variationer i udgiftsniveauerne fra kommune til kommune.

Togsverd stiller spørgsmålstejn ved de nuværende fordelingskriteriers objektivitet i den forstand, at den enkelte kommune bliver ude af stand til at påvirke sin andel af tilskuddene igennem dem. Efter hans opfattelse er det kun kommunens areal, der helt opfylder dette krav.

Han mener således, at den enkelte kommune ved en aktiv befolkningspolitik kan øge sit indbyggertal i forhold til de øvrige kommuner. Han er imidlertid endnu mere betænkelig ved kriteriet km vej, fordi den enkelte kommune efter hans opfattelse ved overudbygning af vejnettet - altså gennem et forøget ressourceforbrug - kan tilrane sig en større andel af tilskudsrammen.

Endvidere finder han, at de regionale forskelle mellem Øst- og Vestdanmark ikke indgår i tilskudsfordelingen, ligesom forskelle mellem land- og bykommuner, hvoraf de sidstnævnte antages at varetage en række oplandsfunktioner over for førstnævnte.

I afhandlinger rejses imidlertid spørgsmålet, om ikke hele tilskudsfordelingsproblematikken er af betydelig mere politisk

7) Tom Togsverd: Koordinering af kommunernes ressourceforbrug. Lyngby 1976.

karakter, end det fremgår af den debat, der gik forud for tilskudenes indførelse. Såvel valget af kriterier som disses indbyrdes vægt ses som rent politiske beslutninger om, hvordan tilskudsrammen skal fordeles.

På denne baggrund foretages der en analyse, hvor man - som senere Københavns kommune, omend med anvendelsen af lidt andre variabler<sup>8)</sup> - ved en trinvis regressionsanalyse belyser sammenhængen mellem de kommunale udgifter og visse faktorer, der antages at have betydning for udgiftsbehovet. På denne baggrund skitseres der modeller til bl.a. en alternativ tilskudsfordeling. Der peges samtidigt på, at man i stedet for at bygge direkte på analyseresultaterne kan anvende en normativ rammefordelingsmodel, således at der ved tilskudsfordelingen tages hensyn til politiske målsætninger om midlernes fordeling mellem kommunerne, og eventuelt yderligere kan tage hensyn til målsætninger om vækst eller afdæmpning i udgifterne inden for de enkelte sektorer.

£. "Århus-rapporten"<sup>9)</sup>

I 1977 udgav en forskergruppe ved Århus Universitet rapporten "Studier i dansk kommunalpolitik - beskrivelse, analyser og vurdering af servicevariationer".

Hensigten med denne forskningsopgave var at finde frem til metoder, der bl.a. kunne danne grundlag for et alternativ til den nuværende tilskudsfordeling.

Rapporten rummer en statistisk analyse af det kommunale udgiftsniveau set i sammenhæng med en række faktorer, der antages at kunne have indflydelse herpå. Analyserne blev gennemført både for så vidt angår de kommunale driftsudgifter under ét, som for driftsudgifterne på det enkelte udgiftsområde for sig.

I analysen sammenholdes driftsudgifterne med generelle variabler, dvs. faktorer, der antages at kunne have betydning for udgiftsniveauet på alle kommunale områder. Det drejer sig om behovsvariabler (industrialiseringsgrad, urbaniseringsgrad og velstand), ressourcevariabler (beskatningsgrundlag, skatteindtægter og refusioner), og politiske variabler (socialdemokratiets indflydelse, partipolitisering).

8) op.cit., p. 164.

9) Carl-Johan Skovsgaard m.fl.: Studier i dansk kommunalpolitik. Århus 1977.

For de enkelte udgiftsområder inddrages endvidere specielle variabler, der skønnes at kunne have særlig betydning for udgiftsniveauet på vedkommende område, for så vidt angår skolevæsenet således behovsvariablen andel af befolkningen i den undervisningspligtige alder.

Rapporten understreger analysernes foreløbige karakter, og behovet for yderligere undersøgelser. Der foretages dog forsøgsvis en beregning af en alternativ tilskudsfordeling på grundlag af analyseresultaterne. En sådan tilskudsfordeling ville have givet gevinst for hovedstadsområdet og øvrige områder med stor bymæssighed,

Der er altså ikke i egentlig forstand tale om en kritik af den eksisterende tilskudsordning. Men der er - ligesom med Københavnsrapporten, og den under a. omtalte afhandling - tale om bestræbelser på at finde et princip for tilskudsfordelingen, hvor man ved hjælp af regressionsmetoder tager udgangspunkt i de faktiske variationer mellem udgiftsniveauerne fra kommune til kommune,

d. En kraftigere kommunaløkonomisk udligning?

Den i dette kapitel refererede kritik af bloktilskuds- og udligningsordningerne har groft taget gået på spørgsmålet om, hvorvidt de nu anvendte fordelingskriterier indebærer en rimelig afspejling af kommunernes egentlige udgiftsbehov.

Der har imidlertid også været fremført kritik, der går i en anden retning. Der har været peget på, at der kunne opnås samme udiigningseffekt med en anden balance mellem kommunal og statslig udskrivning, og at man ved bibeholdelse af de nugældende kriterier kan opnå en kraftigere kommunaløkonomisk udligning end tilfældet er i dag.

Som eksempel på kritik af denne art skal man kort referere et forslag, der er stillet af kommunaldirektør Palle Dinesen, Rudkøbing<sup>10)</sup>

Udgangspunktet er her, at udgiftsbehovstilskuddene - der udgør ca. 25 pct. af de kommunale indtægter - kun udligner 25 pct. af forskellene mellem de enkelte kommuner i henseende til "standardudgift".

En sådan standardudgift beregnes for hver kommune således, at man for hvert fordelingskriterium ganger kommunens andel af

10) Palle Dinesen: Gældende lov om generelle tilskud giver en begrænset udligning af forskelle. Danske kommuner, nr. 1/78.

de pågældende enheder (f.eks. andelen af landets 0-6 årige) med den del af samtlige kommuners udgifter, der er henført til vægtning af vedkommende kriterium.

Som en del af en løsning finder Dinesen, at man over en år-række gradvis kunne hæve udligningsniveauet efter lov om kommunal udiigning.

Samtidig peger han på muligheden af at gå over til at fordele udgiftsbehovstilskuddene efter en metode, der minder om modellen i lov om kommunal udligning. Det betyder i princippet, at kommuner med et udgiftsbehov (standardudgift) pr. indbygger over landsgennemsnittet skal have tilført midler - ikke blot som hidtil fra staten, men også fra de kommuner, der har et udgiftsbehov pr. indbygger under landsgennemsnittet. Det anføres, at en sådan ordning ville indebære, at man med ret beskedne overførsler fra staten til kommunerne kan opnå en fuldstændig kommunaløkonomisk udligning også for så vidt angår de kommunale udgiftsbehov.

## KAPITEL V

### VURDERINGSGRUNDLAGET FOR ÆNDRINGER I DET EKSISTERENDE BLOKTIILSKUDS- OG HOVEDSTADSUDLIGNINGSSYSTEM

#### A. GENERELT OM KOMMUNALØKONOMISK UDLIGNING

Kommunaløkonomisk udligning er i princippet et spørgsmål om udligning for forskelle i både kommunernes udgiftsbehov og skattegrundlag.

Som nævnt i kapitel II er det arbejdsgruppens opfattelse, at direkte overvejelser om skattegrundlagsudligningen ligger uden for arbejdsgruppens kommissorium.

Alligevel er der grund til at erindre om, at kommunaløkonomisk udligning ikke blot er et spørgsmål om at udligne for forskelle i udgiftsbehov, men også for forskelle i mulighederne for at finansiere udgifterne. Selvom der måtte være et ensartet udgiftsbehov i to kommuner, vil deres udskrivningsprocenter kunne blive forskellige.

Selvom der udlignes fuldstændigt for både skattegrundlag og udgiftsbehov - altså en fuldstændig kommunal udligning - vil det i øvrigt ikke nødvendigvis føre til en personlig udligning, idet kommunale udgifter ikke er fordelingsneutrale. I sit valg af ydelser kan kommunerne nemlig inden for visse grænser føre fordelingspolitik. De kan vælge mellem at anlægge golf- og fodboldbaner. De kan vælge mellem biblioteker og ungdomsklubber osv. De overvejelser, der gøres i nærværende betænkning, vedrører imidlertid ikke den personlige udligning, men kun den kommunale.

Alle bestræbelser på at opnå en større kommunaløkonomisk udligning har i virkeligheden til formål at skabe bedre mulighed for, at de enkelte kommuner på mere ensartede vilkår kan stille offentlige serviceydelser til rådighed for borgerne. På grund af de omhandlede sammenhænge finder udvalget derfor anledning til at understrege det i kapitel II nævnte forslag, hvorefter de her omhandlede

overvejelser bør følges op af et udvalgsarbejde, hvor man ser på det samlede kommunale finansieringsgrundlag.

## B. GENERELT OM UDGIFTSBEHOVSUDLIGNINGEN

### a. Hvad er udgiftsbehovsudligning?

Ved gennemførelsen af de hidtidige ændringer i byrdefordelingen og omlægningen af tilskudssystemet, har man ikke tilstræbt et ensartet skattetryk i kommuner, men udelukkende forsøgt at udligne for forskelle i kommunernes indkomstgrundlag og forskelle i deres udgiftsbehov som følge af forskellige fysiske og sociale strukturer.

Arbejdsgruppen skal imidlertid understrege, at de kommunale udgifter bl.a. er afhængige af den samlede efterspørgsel efter offentlige ydelser, både når den er bestemt af ønsker om et højere eller lavere serviceniveau, og når den er udtryk for udgiftsbehov i medfør af fysiske og sociale forhold. Forskelle i de kommunale udskrivningsprocenter kan således ikke i sig selv fremdrages som argumenter for, at udgiftsbehovsudligningen er mangelfuld.

Det er vedrørende forskellene i udgiftsbehov, dvs. de nævnte strukturelle forskelle, at man skal undersøge mulighederne for en bedre udligning. Denne opgaves karakter kan illustreres ved hjælp af følgende begreber, jfr. figur 1:

Udgiftsniveau, hvorved forstås en kommunes udgifter i kr. til et givet formål, typisk målt pr. enhed (f.eks. udgifter til daginstitutionsforråd 0-6 årige).

Pris- og lønindeks, hvorved forstås et mål for de forskelle i de enkelte kommuners omkostningsniveau, der skyldes priser og offentlige lønninger (bortset fra lønforskelle, der skyldes lokale aftaler).

Ydelsesniveau, hvorved forstås det udgiftsniveau målt i kr., typisk pr. enhed, som den enkelte kommune ville have haft, såfremt priserne svarede til landsgennemsnittet, og der ses bort fra stedtillæg. Ydelsesniveauet fremkommer derfor som udgiftsniveauet divideret med løn- og prisindekset.

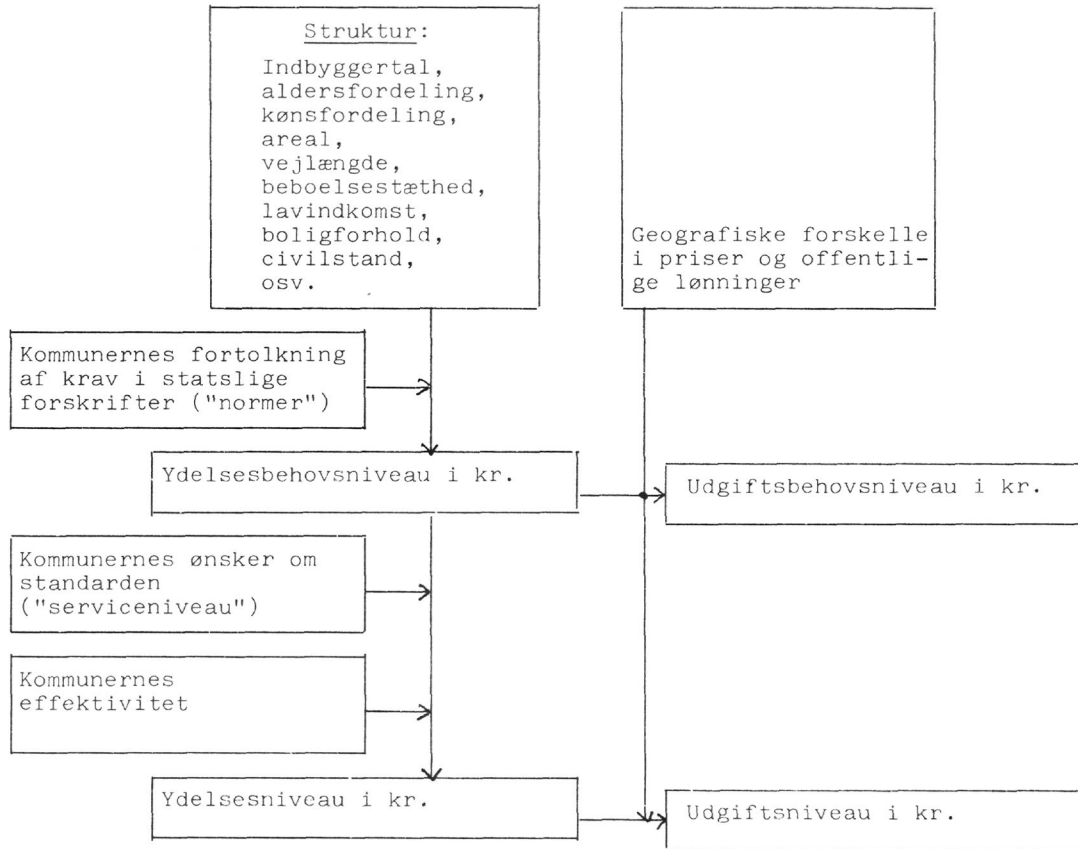
Serviceindeks, hvorved forstås et indeks for mængden og kvaliteten af de ydelser, som den enkelte kommune stiller til rådighed for borgerne.

Effektivitetsindeks, hvorved forstås et indeks for den effektivitet, hvormed kommunen stiller ydelser til rådighed for borgerne .

Ydelsesbehovsniveau, hvorved forstås det ydelsesniveau målt i kr., tyoisk pr. enhed, som den enkelte kommune vil få, hvis den holder et gennemsnitligt service- og effektivitetsniveau. Hermed er ydelsesbehovsniveauet i princippet defineret i overensstemmelse med principperne for tilskud efter objektive udgiftsbehov. Ydelsesbehovsniveauet fremkommer ved at dividere ydelsesniveauet med service- og effektivitetsindekset .

Udgiftsbehovsniveau, hvorved forstås ydelsesbehovsniveauet målt i det faktiske pris- og lønniveau.

Figur 1. Skematisk fremstilling af den kommunale beslutningsproces vedrørende udgifter.



Det er naturligt som indgang til arbejdsgruppens videre overvejelser at undersøge, om man med udgangspunkt i de faktiske udgiftsniveauer kan regne sig direkte frem til et beløb, der udtrykker kommunens udgiftsbehov.

Det betyder, at man må overveje spørgsmålet om pris- og lønniveau og om service- og effektivitetsniveau.

#### b. Geografiske pris- og lønvariationer

Det koster ikke det samme overalt i landet at stille en given ydelse til rådighed, fordi der er geografiske variationer i pris- og lønniveauet. Som hovedregel vil disse variationer imidlertid afspejle, variationer i indkomsterne og dermed i beskatningsgrundlaget, således at dér, hvor pris- og lønniveauet er højt, vil beskatningsgrundlaget også være det.

I nogle tilfælde kan lønforskelle skyldes lokale beslutninger om særlige tillæg eller ordninger. Sådanne lønforskelle bør ikke indgå i grundlaget for en udgiftsbehovsvurdering, men må henføres til den enkelte kommunes effektivitetsniveau og dermed til deres ydelsesniveau. Endvidere kan det nævnes, at f.eks. særlige tilskud til nedbringelse af forældrebetalingen i daginstitutioner må anses for en forhøjelse af serviceniveauet og dermed af kommunernes ydelsesniveau. I det væsentlige kan forskellene i pris- og lønniveau dog ikke henføres til kommunalbestyrelsens egne beslutninger.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen, at spørgsmålet om geografiske pris- og lønvariationer, der ikke kan påvirkes af den enkelte kommunalbestyrelse, må indgå i vurderingsgrundlaget for den fremtidige udgiftsbehovsudligning.

Herefter har arbejdsgruppen - på basis af tjenestemandssystemets stedtillægssatser, som ikke kan påvirkes af den enkelte kommunalbestyrelse - konstrueret et lønindeks, som udtrykker det lokale niveau som en procent af niveauet i stedtillægsområde VI som det bedst egnede udtryk til en videre analyse af udgiftsbehov.

Når arbejdsgruppen har ladet det blive ved' et lønindeks, skyldes det navnlig manglen på tilstrækkelige oplysninger om prisforskellei. De seneste prisgeografiske oplysninger stammer nemlig fra 1970<sup>1)</sup>.

1) Om indekset, der er anvendt til deflatering af visse udgifter ved analyserne til kapitel VI og VII, henvises i øvrigt til bind II, bilag 4.

En undersøgelse udført af Københavns kommunes statistiske kontor viser dog, at de dengang eksisterende forskelle er blevet

### c . Service- og effektivitetsniveau

Arbejdsgruppen finder, at en bedømmelse af en kommunes serviceniveau i princippet må bygge på en afvejning af to forhold: For det første den mængde og kvalitet af ydelser, som kommunen stiller til borgernes rådighed, og for det andet det behov for service, som kommunens borgere har.

Det betyder, at springet fra udgiftsniveau til ydelsesniveau kan ses som et skridt i retning af en "indkredsning" af det kommunale serviceniveau. Disse tal kan dog ikke stå alene ved en vurdering af serviceniveauet, fordi forskellen som nævnt også omfatter forskelle i effektivitet.

Forskel mellem to kommuners ydelsesniveau er udtryk for forskelle i den mængde af varer og tjenesteydelser, som stilles til rådighed for de to kommuners borgere. I princippet er denne mængde afhængig af tre forskellige faktorer, som man i praksis vanskeligt kan udskille fra hinanden.

For det første kan man som nævnt antage, at forskelle i ydelsesniveau bl.a. bunder i forskelle i kommunernes fysiske og sociale struktur - forskelle, som det må anses for ønskværdigt at udligne gennem bloktilskudsfordelingen. Et højt ydelsesniveau kan således være udtryk for et højt ydelsesbehov, men behøver ikke at være det.

For det andet kan ydelsesniveauets højde være påvirket af kommunernes forskellige præferencer for en højere eller lavere standard i den offentlige service. Hvis kommune A f.eks. har en højere dækningsgrad med plejehjemspladser og et større personale pr. plads end kommune B, kan det være udtryk for, at de ældre i kommune A er i en mere piejekrævende tilstand (i henseende til sundhedstilstand, selvhjulpethed, kontaktmuligheder o.lign.) end de ældre i kommune B. Men det kan også have spillet ind, at kommune A - alt andet lige - er villig til at give de ældre en mere udstrakt service end kommune B. Endvidere kan tekniske og fysiske forhold medføre forskelle i kommunernes muligheder for på ensartede vilkår frit at kunne vælge imellem forskellige former for ydelser, der retter sig imod en tilfredsstillelse af de samme behov. F.eks. vil en tyndt-befolket landkommune med stort areal ikke i samme omfang som en tætbeholdet bykommune have mulighed for at løse et pasningsproblem for småbørn gennem institutionsbetjening, men vil i højere grad større, i alle tilfælde for så vidt angår København i forhold til resten af landet. Den voksende forskel skyldes udviklingen i boligudgiften.

være henvist til at anvende dagpleje c.lign. I sådanne situationer kan et lavt ydelsesniveau være udtryk for et "ufrivilligt" lavt serviceniveau, som det kan være vanskeligt at adskille fra et lavt udgiftsbehov.

I praksis er sondringen mellem behov og ønsker om service således vanskelig at foretage.

For det tredie kan ydelsesniveauet blive påvirket af forskelle i de enkelte kommuners effektivitet. Da kommunale opgaver ofte kan løses ved forskellige kombinationer af mange forskellige ydelser - kombinationsmuligheder, der tillige er påvirket af forskelle i fysiske forhold - vil det kun sjældent være muligt at vurdere, om den ene kommune klarer opgaverne mere effektivt end den anden.

Hvis udgiftsniveauet således direkte skulle omregnes til et udtryk for en kommunes udgiftsbehov, måtte man således korrigere for den enkelte kommunes præferencer, effektivitet samt fysiske forhold. Oplysningerne i de kommunale regnskaber og budgetter og i den foreliggende statistik er langt fra, tilstrækkelige til med sikkerhed at måle præferencer og effektivitet direkte.

Allerede på grund af det foreliggende datagrundlag må arbejdsgruppen således konkludere, at det ikke er muligt direkte at regne sig frem til den enkelte kommunes service- og effektivitetsniveau, og dermed dens udgiftsbehovsniveau.

Herefter har man søgt andre metoder til nærmere at vurdere udgiftsbehovet, jfr. nedenfor under C og D.

### C. UDGIFTSNORMMETODEN

En metode til at fastlægge udtryk for (amts)kommunale udgiftsbehov er "udgiftsnormmetoden".

Denne metode, som kendes fra den engelske diskussion om kommunal udligning (jfr. kapitel III), afviger radikalt fra den filosofi om udligning for forskelle i udgiftsbehov, som er beskrevet ovenfor under B.

Den tager sit udgangspunkt i den betragtning, at staten stiller visse krav (bl.a. ved lovgivning) til det kommunale serviceniveau, og at man ud fra disse krav kan udmønte nogle udgiftsnormer, dækkende over en statslig vurdering af det passende serviceniveau, således at der for hver kommune kunne beregnes en samlet udgiftsnorm som grundlag for tilskudsmålingen.

Man kunne på denne måde sige at have defineret statens ansvarsområde inden for de kommunale udgifter. Lagde en kommune sig på et højere ydelsesniveau, ville det være rimeligt, at kommunen selv betalte, hvad der lå ud over den statslige udgiftsnorm, mens staten kunne betale udgiftsnormen og dermed dække den statslige del af kommunens udgiftsbehov.

Metoden kan skematisk fremstilles som vist i figur 2.

Denne metode indebærer betydelige praktiske vanskeligheder. Den kræver konstruktion af "behovsbeløb" for samtlige kommuner, sammensat af flere hundrede delbeløb dækkende hver standarddefinition af forskellige formålsudgifter i kommunerne.

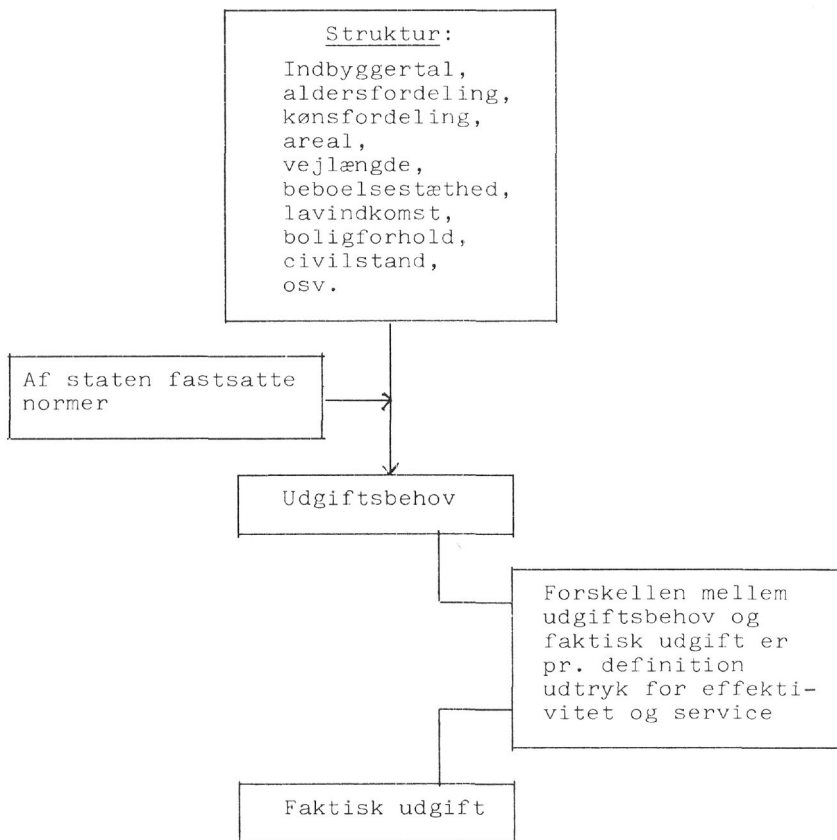
Endvidere ville der være principielle vanskeligheder med at anvende metoden. Skulle de nævnte standardudgifter konstrueres forsvareligt, ville man løbe ind i problemerne med at finde sammenhængen mellem omkostning og behov, jfr. ovenfor under B. Man ville også stå over for problemet med at finde relationen mellem enhedsomkostning og effekt, dvs. et velkendt emne i debatten om præstationsbudgettering.

I denne forbindelse skal man pege på, at allerede indenrigsministeriets budget- og regnskabsudvalg i sin betænkning afstod fra at basere det nye kommunale budget- og regnskabssystem på præstationsbudgettering. Man fandt ikke statistikken tilstrækkeligt udbygget og pegede endvidere på, at sammenhængen mellem præstation og enhedsomkostning ofte er vanskelig at præcisere.

Udgiftsnormmetodens største svaghed er formentlig, at konstruktionen af standardudgifterne nødvendiggør en statslig, central stillingtagen til, hvorledes enhver kommunal opgave skal løses. Det vil f.eks. være nødvendigt at vurdere, hvorledes forskellige præstationer skal indgå og med hvilken vægt.

Særlige vanskeligheder opstår på store kommunale udgiftsområder, hvor de enkelte formålsudgifter i vid udstrækning støtter eller erstatter hinanden, såsom socialvæsen, skolevæsen, sygehusvæsen og administration. F.eks. måtte man så finde et alment anerkendt princip for løsning af ældreomsorgsopgaver, der tager hensyn til alle mulige variationer i foranstaltningssammensætning, ældregruppens tilstand samt ydelsesniveau pr. klient i de forskellige foranstaltninger. Noget sådant ville næppe være muligt i praksis.

Figur 2. Udgiftsbehov efter normfastsættelsesmetoden



Dertil kommer, at sådanne udgiftsnormer - selv hvis de kun var vejledende - i praksis let kunne blive opfattet som normer af mere bindende karakter. Udgiftsnormmetoden ville således være vanskeligt forenelig med grundtankerne bag det kommunale selvstyre i Danmark, og må antages direkte at ville stride imod administrationsprincipperne på nogle af de største kommunale udgiftsområder.

Arbejdsgruppen finder herefter, at man ikke for nærværende kan anbefale udgiftsnormmetoden til udgiftsbehovsudligning.

Metoden er således ikke søgt anvendt i arbejdsgruppens videre overvejelser.

## D. ADFÆRDSMETODEN

### a. Beskrivelse af adfærdsmetoden

I stedet har arbejdsgruppen forsøgt at finde et udtryk for udgiftsbehov ved en adfærdsmetode, hvilket vil sige, at NAR har forsøgt at beskrive den statistiske sammenhæng mellem

- det faktiske udgiftsniveau (eller ydelsesniveau) på det enkelte udgiftsområde, og
- statistiske oplysninger om forhold, som kan tænkes at have sammenhæng med udgiftsbehovet, og som i forskellig grad kendetegner de enkelte kommuner.

Adfærdsmetodens udgangspunkt er, at kommunale udgiftsbehov kun kan måles ud fra en vurdering på landsplan af kommunernes faktiske udgiftsdispositioner.

Udgiftsbehovsniveau er ovenfor defineret som den udgift målt i kr. pr. enhed, som den enkelte kommune ville få, hvis den holder et gennemsnitligt serviceniveau og effektivitetsniveau. Efter adfærdsmetoden forstås hermed, at målet for udgiftsbehov er gennemsnittet for alle landets kommuners faktiske udgifter pr. enhed. Afvigelser fra gennemsnittet er således pr. definition enten service- eller effektivitetsforskelle.

"Gennemsnit" kan forstås meget direkte som i den eksisterende ordning, men kan også fremkomme ved anvendelse af mere komplicerede statistiske metoder med neutralisering af indkomsteffekten<sup>2)</sup>.

Adfærdsmetoden indgår også i grundlaget for den nuværende tilskudsfordeling, fordi vægtningen af de enkelte kriterier bygger på kommunernes budgetterede udgifter på de enkelte områder, dvs. observerede udgifter (jfr. i øvrigt kapitel III, hvor den nuværende metode er beskrevet, og indledningen til kapitel VI, hvor de ideelle krav til kriterierne er nærmere gennemgået).

Det er et gennemgående træk i kritikken af den gældende ordning, at kriterierne og vægtene tager hensyn til for få af de faktorer, der betinger det kommunale udgiftsbehov. Det kan bl.a. hænge sammen med, at en udgift, der ikke kan henføres til andre kriterier i dag indgår ved vægtningen af kriteriet "antal indbyggere". Særligt fra bykommunernes side er det fremført, at dette ikke på tilfredsstillende vis afspejler udgiftsbehovet på det sociale område.

2) Jfr. nærmere herom i kapitel VII, B.a.5.

Det er derfor en væsentlig opgave for arbejdsgruppen at undersøge mulighederne for en mere tilfredsstillende udformning af adfærdsmetoden med henblik på en eventuel omlægning af tilskudsfordelingen.

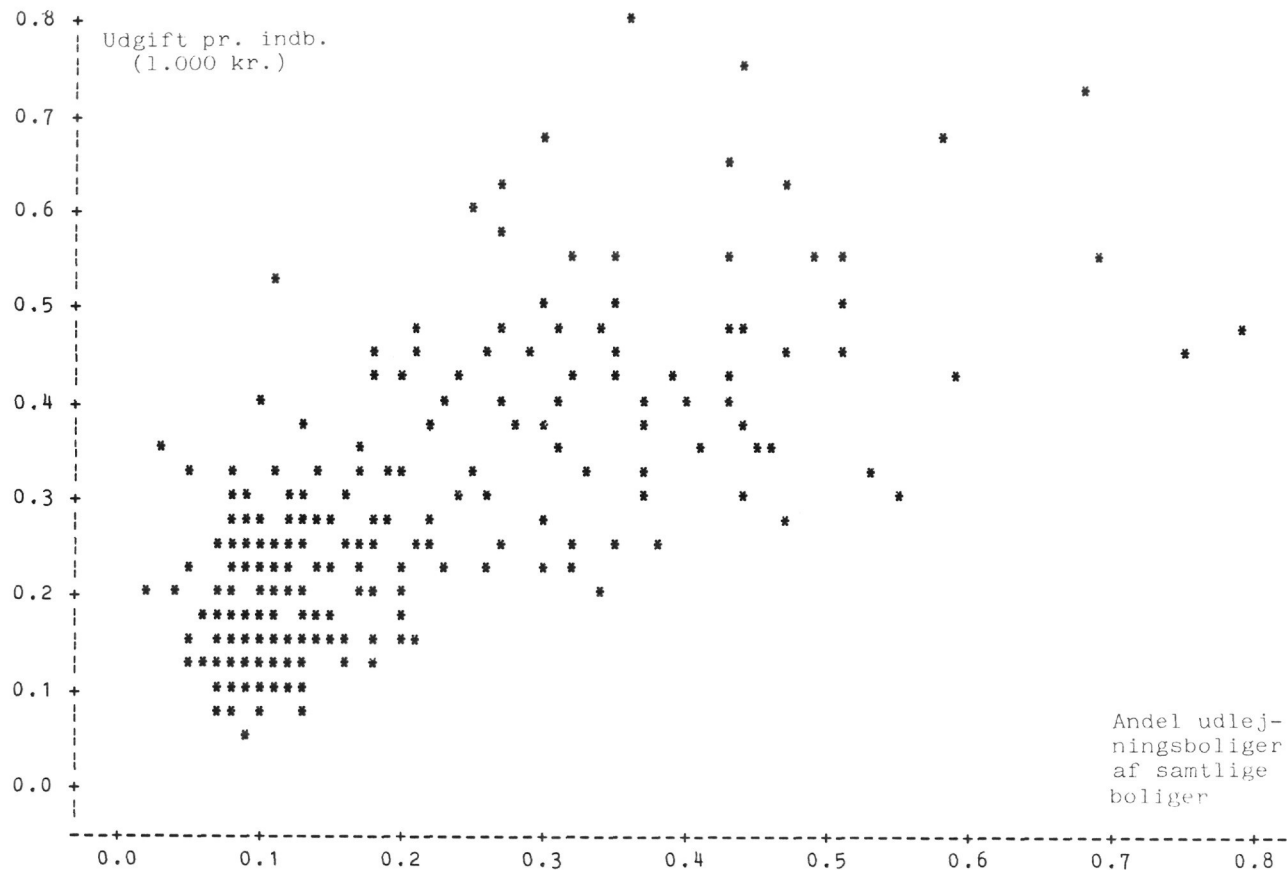
Arbejdsgruppen har dog ikke fundet, at det for indeværende er muligt at foretage en tilbundsgående analyse af årsagerne til eventuelle særlige sociale udgiftsbehov, hvorfor man i høj grad - som det ligger i adfærdsmetoden - har måttet basere sine overvejelser på statistiske analyser af kommunernes faktiske udgifter.

#### b. Om regressionsanalyser i almindelighed

Som omtalt i kapitel III og IV findes der flere eksempler på anvendelse af adfærdsmetoden med inddragelse af regressionsanalyseteknik. Regressionsanalyser som grundlag for fordeling af bloktilskud anvendes således i England, og er herhjemme bragt frem af Københavns kommune i rapporten "Bloktilskud og andre udligningsordninger".

Formålet med regressionsanalyserne er her at belyse, i hvilket omfang der kan påvises en statistisk sammenhæng mellem kommunernes og amtskommunernes udgifter inden for nærmere afgrænsede udgiftsområder og størrelsen af forskellige mulige udgiftsbehovskriterier, der beskriver demografiske, sociale og strukturelle forhold i kommuner og amtskommuner. Ved hjælp af regressionsanalyserne kan man således få et mål for, hvor stærk en samvariation, der er mellem kriterier og udgifter i kommuner og amtskommuner, og dermed hvor stærk en tendens der er til, at kommuner og amtskommuner med "store" værdier af et givet kriterium samtidig har store udgifter inden for et særligt udgiftsområde.

For så vidt der er tale om en analyse af et enkelt kriterium som betragtes isoleret, kan eksistensen af en samvariation mellem kriterium og udgifter i kommuner og amtskommuner ofte uden videre belyses ved hjælp af figurer, der som figur 3 nedenfor viser variationen mellem kommunernes udgift pr. indbygger til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. og andelen af udlejningsboliger af samtlige boliger i kommunerne.

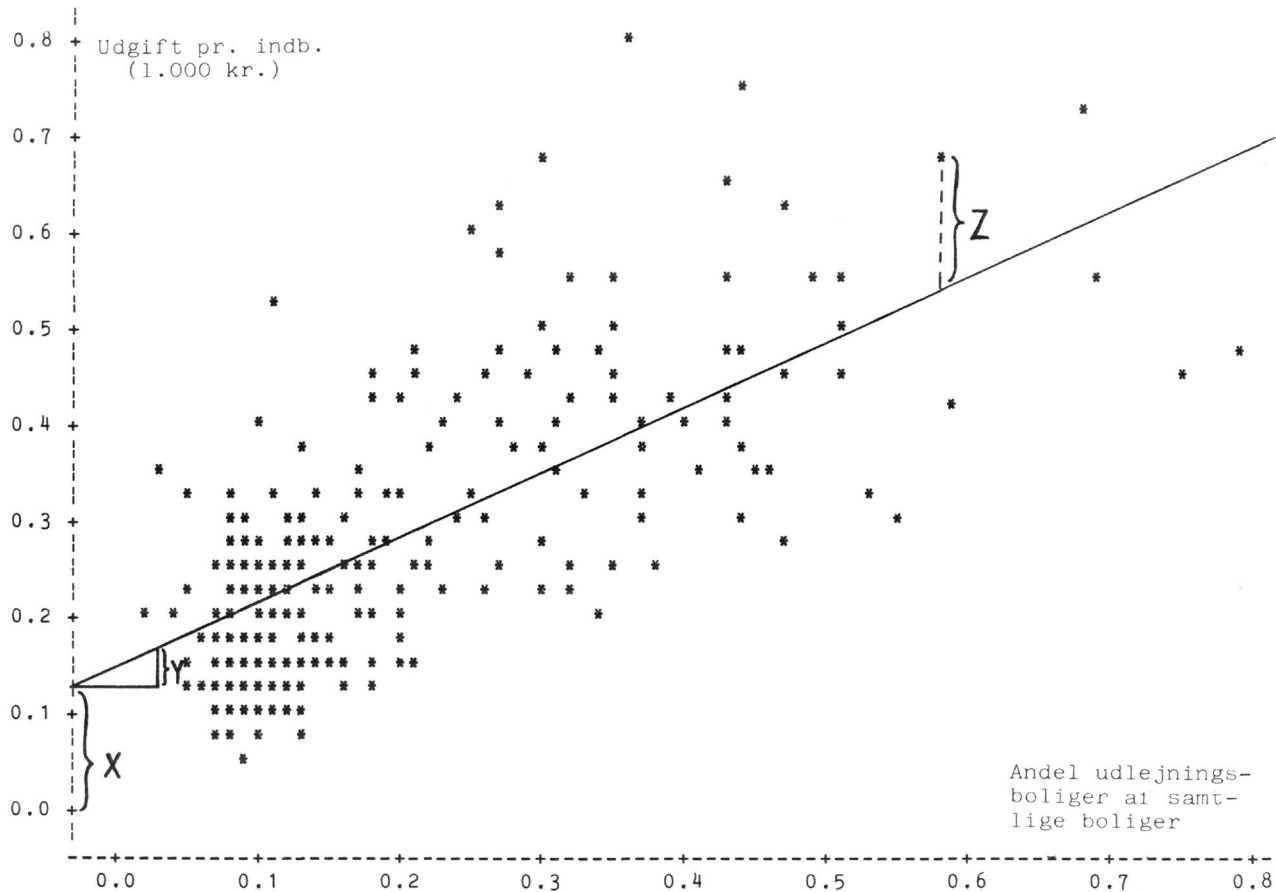


Figur 3. Kommunernes udgift til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. pr. indbygger og andelen af udlejningsboliger af samtlige boliger i kommunerne (i figuren mangler observationer for 63 kommuner, som på grund af sammenfaldende værdier med andre kommuner allerede er repræsenteret ved et punkt i figuren).

Af figuren fremgår det umiddelbart, at der er en statistisk sammenhæng mellem kriteriet og udgiften pr. indbygger til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v., idet der er en udpræget tendens til, at større kriterieværdi følges af større udgift. Det er imidlertid vanskeligere på grundlag af figuren alene, dvs. på øjemål, at give en præcis beskrivelse af denne statistiske sammenhæng, f.eks. i form af en angivelse af, hvor stor en forskel i udgiften pr. indbygger, der i gennemsnit kan forbindes med en given forskel i kriterieværdi. Ligeledes kan det være svært udfra figuren alene at vurdere, hvor nær eller stærk den statistiske sammenhæng mellem kriterium og udgift er.

På begge disse punkter kan regressionsanalyseteknikken medvirke til en uddybning af karakteren af den i figuren konstaterede samvariation mellem kriterium og udgift, forudsat at de tekniske betingelser herfor er til stede i det anvendte analysemateriale.

Ved en regressionsanalyse finder der således er, talmæssig beskrivelse af den statistiske sammenhæng sted, som er entydig i den forstand, at forskellige personer vil komme til det samme resultat, hvis de måler sammenhængen. Metoden går ud på at måle en konstant (markeret x i figur 4) og en hældning (markeret y i figur 4), hvorved der fastlægges en linie, der derefter kan indtegnes i figuren, som vist i figur 4 nedenfor. For linien gælder, at summen af kvadraterne på den lodrette afstand (et eksempel er indtegnet som z i figur 4) mellem de enkelte punkter, svarende til en observation for den enkelte kommune eller amtskommune, og linien er mindst mulig.



Figur 4. Kommunernes udgift til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. pr. indbygger og andelen af udlejningsboliger af samtlige boliger i kommunerne (i figuren mangler observationer for 63 kommuner, som på grund af sammenfaldende værdier med andre kommuner allerede er repræsenteret ved et punkt i figuren).

Ved anvendelse af regressionsanalyseteknikken foretages endvidere en beregning af forskellige statistiske mål som udtryk for graden af samvariation mellem kriterium og udgift. Disse mål giver mulighed for at vurdere, hvor "god" en statistisk forklaring af kommunernes og amtskommunernes udgifter et givet kriterium er, dvs. hvor præcist man ud fra kendskab til en bestemt kommunes eller amtskommunes værdi for det pågældende kriterium i et givet år ville kunne forudsige dens udgift i dette år.

Den kendteste og mest anvendte af disse mål er korrelations-  
2

koefficienten (R ), der angiver den procentvise andel af variationen i udgift fra (amts)kommune til (amts)kommune, som statistisk set kan "forklares" ved variationen i kriterieværdi fra (amts)kommune til (amts)kommune.

Det fremgår af ovenstående, at grundlaget for vurderingen af de statistiske sammenhænge kan forbedres væsentligt ved anvendelse af regressionsanalyseteknikken.

Hertil kommer, at regressionsanalyserne er et helt nødvendigt redskab, når man ønsker at beskrive samvariationen mellem kommunernes og amtskommunernes udgifter og forskellige kriterier på samme tid. Hvis flere forhold således påvirker variationen i udgifter - hvad der må antages at være tilfældet for en række af de (amtskommunale udgiftsområders vedkommende - er en figurmæssig fremstilling som figur 3 ikke længere mulig. Derimod betyder inddragelsen af to eller flere kriterier i analyserne på samme tid normalt ikke nogen indskrænkning i muligheden for at bruge regressionsanalyseteknikken. Kun i tilfælde, hvor der er en stærk samvariation mellem disse kriterier indbyrdes, er det ikke muligt at benytte regressionsanalyser.

På dette punkt har regressionsanalyseteknikken derfor nogle væsentlige fordele, idet den - bortset fra de ovenfor nævnte samvariationer - muliggør en entydig talmæssig beskrivelse af samvariationen mellem kommunernes og amtskommunernes udgifter og de forskellige kriterieværdier på samme tid.

Det vil endvidere kunne tænkes, at der ved analyser af kriterier hver for sig ikke kan konstateres nogen særlig nær eller entydig statistisk sammenhæng mellem kriterier og udgifter, mens der i samlede analyser vil kunne konstateres en statistisk sammenhæng mellem kombinationer af kriterier og udgifter ,

c. Anvendelsen af regressionsanalyser til vurdering af udgiftsbehov

Det skal understreges, at man ved anvendelse af regressionsanalyseteknikken - lige såvel som ved anvendelse af figurmæssige fremstillinger - alene kan opnå et forbedret indblik i samvariationen, dvs. de rent statistiske sammenhænge, som måtte findes mellem kommunernes og amtskommunernes udgifter på den ene side og værdien af forskellige mulige udgiftsbehovskriterier på den anden side. Regressionsanalyserne siger derimod i sig selv intet om, hvorvidt konstatet statistisk sammenhæng mellem kriterier og udgifter er udtryk for egentlige årsagssammenhænge, eller om de er udtryk for uægte eller tilfældige statistiske sammenhænge i talmaterialet.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at det som følge heraf kan være betænkeligt at anvende metoden. Man finder dog ikke, at dette kan opveje betænkelighederne ved f.eks. fortsat at anvende det nuværende vurderingsgrundlag, idet man her vanskeligt kan tilvejebringe den mere nuancerede belysning af udgiftsbehovet, som kan opnås gennem en kritisk anvendelse af regressionsanalyser. Betænkelighederne ville nemlig først for alvor få vægt, hvis man i analysen anvendte kriterier, hvis sammenhæng med udgiftsbehovet var tvivlsom. Eksempelvis kunne der tænkes statistisk at være en stærk samvariation mellem udgifterne til vejes vedligeholdelse og antallet af mænd over 67 år i kommunerne. Sådanne resultater bør frasorteres, og er også f.eks. i Københavnsrapporten blevet forkastet, fordi der ikke kan opstilles en fornuftig hypotese for en bagvedliggende årsagssammenhæng. Der kan ikke opstilles nogen holdbar antagelse om, at antallet af 67-årige mænd i kommunen kan anvendes til at forudsige, hvad kommunens udgiftsbehov til vejenes vedligeholdelse vil blive.

Skal regressionsanalyseteknikken anvendes i vurderingsgrundlaget for det fremtidige udgiftsbehovsudligningssystem, er det efter arbejdsgruppens opfattelse en betingelse, at kun de kriterier inddrages i analyserne, hvor det på basis af faglig viden og en gennemgang af foreliggende statistik og undersøgelser af relevans for den aktuelle sammenhæng er rimeligt at antage, at der er en årsagssammenhæng mellem kriteriet og udgiftsniveauet (ydelsesniveauet) på vedkommende område. Sådanne overvejelser har særlig betydning, hvor to kriterier udviser en nogenlunde lige god samvariation med ydelsesniveauet på et udgiftsområde, men hvor det alli-

gevel vil få væsentlig betydning for fordelingen af tilskuddet, om det ene eller det andet kriterium anvendes ved tilskudsfordelingen,

Med disse bemærkninger ønsker arbejdsgruppen samtidig at understrege, at der uanset anvendelsen af regressionsanalyseteknik fortsat vil være råderum for skønmæssige vurderinger med hensyn til udvælgelsen af kriterier til beskrivelse af udgiftsbehovet på de forskellige udgiftsområder - og at der på flere områder vil kunne opstilles beregninger udfra andre forudsætninger om mulige årsagssammenhænge end dem, arbejdsgruppen har valgt. I forhold til den hidtidige praksis kan regressionsanalyseteknikken imidlertid bidrage til en mere sikker og nuanceret udvælgelse af kriterier.

Endelig skal det påpeges, at den eksisterende viden om årsagssammenhænge - som nævnt - er begrænset, og at man netop ved at påvise samvariation mellem et kriterium og en udgift i (amtskommunerne i visse tilfælde kan sandsynliggøre nogle hidtil upåagtede årsagssammenhænge.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen, at regressionsanalyseteknikken kan benyttes til at forbedre beslutningsgrundlaget vedrørende det fremtidige tilskud efter udgiftsbehovskriterier.

Metoden er herefter anvendt i arbejdsgruppens videre overvejelser.

#### E. SPREDNINGSMAL - ET SUPPLERENDE VURDERINGSGRUNDLAG

Det turde fremgå af det foregående, at spredningen i kommunernes skattetryk ikke kan anvendes som det primære vurderingsgrundlag, når der skal foretages overvejelser om udligning vedrørende udgiftsbehov. Det skyldes, at forskelle i beskatningsniveau kan være forårsaget af mange andre ting end disse behovsforskelle, f.eks. forskelle i kommunernes øvrige finansieringsgrundlag, effektivitet og serviceniveau.

Men hvis tilskudsfordelingen kommer til at afspejle de reelle forskelle i kommunernes udgiftsbehov mere nuanceret end i dag, er der grund til at forvente, at der på landsbasis vil kunne spores en tendens til mindre uligheder imellem kommunerne i henseende til beskatningsniveau.

Netop fordi det afgørende ved den sammenfattende landspolitiske vurdering af et nyt tilskudssystem er tendensen på landsbasis, snarere end forholdene i en enkelt kommune, kan det være nyttigt

at få et samlet udtryk for virkningen på beskatningsniveauerne. Et sådant udtryk kan man få ved at anvende spredningsmål, der er et vejlet indeks for kommunernes afvigelse fra det gennemsnitlige, kommunale beskatningsniveau.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen, at spredningsmål er e". anvendeligt supplement til det øvrige vurderingsgrundlag ved udgiftsbehovsudligningen, herunder ved overvejelser om større eller mindre ændringer i udgiftsbehovsudligningen. De er herefter inddraget i arbejdsgruppens videre overvejelser.

Der kan komme flere spredningsmål på tale. Arbejdsgruppen har anvendt et spredningsmål, der beregnes ved en sammentælling af afvigelserne (uanset disses fortegn) mellem de enkelte kommuners beskatningsniveau og det gennemsnitlige beskatningsniveau, vejlet med kommunernes beskatningsgrundlag. En nærmere redegørelse for dette og andre mulige spredningsmål findes i bind II, bilag 6.

#### F. VURDERINGSGRUNDLAG OG TILSKUDSFORDELING

Der er således enighed i arbejdsgruppen om, at man med henblik på vurderingsgrundlaget for en eventuel ændring af udgiftsbehovsudligningen bør anvende regressionsanalyseteknik.

Et andet spørgsmål er så, hvordan et sådant vurderingsgrundlag bør slå igennem i den metode, hvorved tilskuddene fordeles.

En af mulighederne er at anvende normaludgiftsmetoden, hvilket indebærer, at de ved regressionsanalysen fundne udgiftsfunktioner direkte lægges til grund for tilskudsudmålingen. Disse funktioner anvendes ved beregning af den såkaldte "normaludgift", som er den udgift, man statistisk set måtte forvente i kommunen under forudsætning af, at kommunen løser opgaven med et serviceniveau og en administrativ effektivitet, der svarer til landsgennemsnittet.

Den enkelte kommunes andel af det samlede tilskud skal herefter svare til kommunens andel af den samlede normaludgift på landsplan.

Anvendelsen af normaludgiftsmetoden forudsætter, at man for de enkelte funktioner må tage stilling til, om den konstaterede samvariation kan accepteres som værende udtryk for forskelle i udgiftsbehov eller andre forskelle. Man kan derfor blive nødsaget til at foretage et konkret skøn om, hvorvidt de medgåede kriterier kan siges af forklare forskelle i ydelsesniveauet, der bør udlignes.

Arbejdsgruppen har i kapitel VII belyst konsekvenserne af en fordeling af tilskuddene efter normaludgiftsmetoden, korrigeret for visse indkomstforskelle.

En anden mulighed er at anvende kriteriemetoden ved tilskudsfordelingen. Det indebærer, at man som I dag henfører de enkelte udgifter fordelt på formål til nogle på forhånd udvalgte kriterier. Regressionsanalysernes inddragelse i vurderingsgrundlaget betyder, at udvælgelsen af kriterier kan ske ved hjælp af mere nuancerede statistiske metoder, end man hidtil har haft mulighed for. Det betyder også, at metoden ligesom normaludgiftsmetoden hurtigere vil registrere ændrede kommunale udgiftsbehov.

Efter denne metode beregnes den enkelte kommunes udgiftsbehovstal i princippet på samme måde som ved den nuværende tilskudsfordeling.

Anvendelsen af kriteriemetoden forudsætter, at der tages stilling til den vægt, ivormed nye sociale kriterier skal indgå. Det kan nemlig ikke ske direkte på grundlag af de kommunale udgifter. Det skyldes, dels at de socialt betingede udgiftsbehov indgår i en lang række konti udover de formelt sociale konti, f.eks. skole- og sygehusvæsen m.v., dels at de sociale vilkårs betydning for udgiftsbehovet ofte er så indirekte, at de ikke lader sig kvantificere på anden måde.

Der er nærmere redegjort for disse forhold i kapitel VIII, hvor man har belyst konsekvenserne af en ny tilskudsfordeling efter kriteriemetoden.

## KAPITEL VI

### ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER OM EGNEDE, FREMTIDIGE FORDELINGS- KRITERIER

#### A. INDLEDNING

Så længe de generelle tilskudsordninger har eksisteret, har det været et afgørende hensyn, at man ved tilskudsfordelingen skal anvende "objektive" kriterier. Arbejdsgruppen har fundet det nødvendigt at uddybe og præcisere dette objektivitetskrav (nedenfor under B), således at man får opstillet en række generelle og ideale hensyn bag udvælgelsen af kriterier.

Herefter har man (nedenfor under C) foretaget en grovsortering blandt de mange mulige kriterier, som har været nævnt i de senere års debat og overvejelser om tilskudsordninger. Herved er nogle enkelte kriterier udvalgt til nærmere overvejelse (under D).

Disse nærmere overvejelser er i princippet en vurdering af hvert enkelt af de udvalgte kriterier ud fra de hensyn, der er opstillet under B. Som grundlag for disse overvejelser har man anvendt to former for statistisk materiale.

For det første har man brugt den foreliggende viden om, hvem der rent faktisk benytter de forskellige offentlige servicetilbud.

For det andet har man som bebudet i kapitel V - såvel for landet som helhed som for hovedstadsområdet alene - foretaget en række statistiske analyser (regressionsanalyser), der belyser den faktiske samvariation mellem på den ene side de udvalgte kriterier, og på den anden side udgiftsniveau (ydelsesniveau) på de enkelte udgiftsområder.

De i afsnit D nedenfor omtalte resultater refererer til analyserne for hele landet, mens der i kapitel VII er redegjort for de mindre afvigelser herfra, som har gjort sig gældende i analyserne for hovedstadsområdet alene.

## B. GENERELLE HENSYN BAG VALG AF KRITERIER

Hvad enten man vælger den ene eller den anden fordelingsmetode for tilskuddene, er det nødvendigt at have nogle statistiske udtryk for udgiftsbehov. Disse statistiske udtryk skal efter arbejdsgruppens opfattelse i videst muligt omfang opfylde de betingelser, som allerede gælder for de bestående kriterier.

Disse betingelser går ud på, at

- 1) kriteriet bør være konstaterbart,
- 2) kriteriet bør være upåvirkeligt,
- 3) kriteriet bør i videst muligt omfang udtrykke årsagssammenhæng med udgiftsbehovet,
- 4) kriteriet bør i videst muligt omfang være proportionalt med udgiftsbehovet.

Disse fire hensyn kan nærmere uddybes. Ved konstaterbar forstås, at kriteriet opgøres eller kan opgøres som et enkelt tal pr. kommune af et officielt statistisk organ - normalt Danmarks Statistik.

Ved upåvirkelig forstås, at kommunen hverken har mulighed for at øve indflydelse på kriteriet ved at ændre sin politik eller ved at ændre på opgørelsesmetoden.

Kravet er et ideal, idet det er åbenbart, at indbyggertal, såvel samlet som i de forskellige aldersklasser, kan påvirkes over en længere årrække af kommunernes plandimensioner. Men muligheden for påvirkning er dog begrænset i forhold til f.eks. antal daginstitutionspladser, som tidligere er blevet forkastet som kriterium, fordi man ikke fandt kriteriet tilstrækkeligt upåvirkeligt.

Ved vurderingen af, om upåvirkelighedskravet er opfyldt i fornødent omfang, er det for det første afgørende, om kriteriet kan påvirkes på kort sigt. Hvis påvirkningen kun kan ske på langt sigt, vil der være en mindre tilskyndelse til ad denne vej at søge kommunens tilskudsandel øget, og dermed får påvirkelighedsproblemet mindre betydning. Endvidere har det betydning, om det kan betale

- 1) I matematisk forstand er "proportionalitets"kravet på sin vis et krav om linearitet. I lyset af anvendelsen af statistiske metoder vil det dog nok være hensigtsmæssigt at fortolke "proportionalitet" bredere som et krav om, at sammenhængen på én eller anden måde kan beskrives ved en lineær funktion.

sig for kommunen at tiltrække øgede tilskud ved at påvirke kriteriet. F.eks. får man nok øgede bloktilskud ved at øge indbyggertallet i forhold til det øvrige land. Men indbyggertallet er ikke eneafgørende for størrelsen af kommunens andel af bloktilskudspuljen. Dertil kommer, at et øget indbyggertal også vil betyde øgede kommunale udgifter.

Kriteriet skal også være upåvirkeligt i den forstand, at kommunen ikke kan påvirke tallet ved den statistiske indberetning. Dette hensyn havde bl.a. betydning, da man konstruerede senedagskriterier i den amtskommunale fordelingsnøgle. Det skete groft sagt ved, at man på landsbasis fandt senedagshyppighederne for de enkelte, 5-årige aldersgrupper, således at det afgørende for størrelsen af den enkelte amtskommunes tilskudsandel efter dette kriterium blev dens andel af indbyggertallet i de enkelte aldersgrupper, rietop fordi den enkelte aldersgruppes senedagshyppighed beregnes på landsbasis, vil det have yderst begrænset økonomisk virkning for amtskommunen, hvis denne indberetter et højere antal senedage end det faktisk forekomne for en eller flere aldersgrupper.

Årsagssammenhængen mellem udgiftsbehov og kriterium er ligeledes et ideal. Der er en umiddelbar årsagssammenhæng mellem antallet af børn i alderen 7-16 år og skoleudgifterne. Årsagssammenhængen mellem udgifter til bistand og små og dårlige boliger lader sig nemt sandsynliggøre, men den er mindre direkte. Imidlertid findes der - nu som før - yderst begrænsede mængder af statistik og undersøgelser, der kan medvirke til at belyse de direkte årsager **til**, at der opstår behov for social og anden samfundsmæssig indsats. Så længe det er tilfældet, kan det efter arbejdsgruppens opfattelse være rimeligt at inddrage et kriterium som f.eks. boligforholdene i tilskudsfordelingen som et tilnærmet udtryk for et bredere kompleks af sociale forhold, som ikke lader sig måle direkte. Det viser sig i, at der kan sandsynliggøres en sammenhæng mellem kriteriet og udgiftsbehovene på en række områder.

Det fremgår af det følgende, at manglende undersøgelser og statistik vedrørende flere sociale årsagssammenhænge betyder, at begrebet årsagssammenhæng alt i alt må opfattes i en ret bred forstand. Hvor der således ikke kan dokumenteres en årsagssammenhæng i helt bogstavelig forstand, er det efter arbejdsgruppens opfattelse særlig nødvendigt løbende at følge udviklingen for at sikre sig, at sammenhængen fortsat er til stede.

Idealet om proportionalitet hænger sammen med kravet om årsagssammenhæng, og uddyber det med hensyn til årsagssammenhængens form. Når størrelsen af kriteriet ændres, skal udgiftsbehovet helst ændres i samme omfang. Det forekommer umiddelbart indlysende, at udgiftsbehovet til skoler afhænger nogenlunde af antallet af børn i 7-16 års alderen.

Er der imidlertid kun tale om mindre ændringer i folketallet - hvilket typisk vil være tilfældet på kort sigt - er sammenhængen knap så indlydende. Hvis man f.eks. forestiller sig, at antallet af skolebørn steg med 500 i en kommune, der i forvejen havde 4 skoler med 500 børn i hver, er det en nærliggende tanke, at kommunen ville oprette endnu en skole med nogenlunde tilsvarende udgifter som ved de 4 eksisterende. Men hvis børnetallet i kommunen kun steg med 50, er det muligt, at kommunen kunne nøjes med at forøge klassekvotienterne i de eksisterende skoler, således at den undgik en udgiftsforøgelse samtidig med, at serviceforringelsen næppe ville blive følelig. Der ville således ikke længere foreligge proportionalitet.

Kan en årsagssammenhæng klart dokumenteres, er der samtidig på de "klientafhængige" områder, dvs. de områder, hvor udgifterne må formodes at hænge nøje sammen med det samlede indbyggertal eller et aldersafgrænset udsnit heraf, en stærk formodning for, at proportionalitetskravet er opfyldt. Jo længere man derimod fjerner sig fra den direkte årsagssammenhæng mellem kriterium og udgift, jo snarere er der fare for manglende proportionalitet mellem kriterium og udgiftsbehov.

Når man i mange tilfælde i praksis alligevel er nødt til at slække på kravene om den nære årsagssammenhæng og proportionalitet, hænger det sammen med, at de ud fra disse to hensyn bedste kriterier ofte er påvirkelige. Således er antallet af børn mellem 0-6 år eventuelt - ud fra hensynene til proportionalitet og årsagssammenhæng - et dårligere udtryk for udgiftsbehovet for daginstitutioner for børn end pladstallet ved disse institutioner. Men kriteriet opfylder bedre kravet om upåvirkelighed.

Sammenfattende må det således understreges, at det næppe er muligt at finde kriterier, der 100 pct. lever op til de ideale krav om objektivitet. Det er derfor nødvendigt at foretage en afvejning af, i hvilket omfang det enkelte kriterium lever op til

på den ene side de nævnte krav, og på den anden side hensynet til at finde en fordelingsnøgle, der i videre omfang end den nuværende afspejler de faktiske forskelle i udgiftsbehov.

#### C. GROVSORTERING AF KRITERIER

Udvalgets grovsortering blandt de kriterier, der har været tanker fremme om, fremgår af den følgende oversigt.

Om de anførte grunde til afvisning af et kriterium henvises til B ovenfor.

Kommunerne

Eksisterende kriterier

1. Folketal korrigeret for vækst
2. Aldersgruppen 0-6 år korrigeret for vækst
3. Aldersgruppen 7-16 år korrigeret for vækst
4. Aldersgruppen 65 år og derover korrigeret for vækst
5. Km vejlængde
6. Areal
7. Antal standardiserede lejligheder

Foreslåede nye kriterier

1. Væksten i befolkningen i en 5-årig periode som andel af befolkningen
2. Numerisk ændring i befolkningen i en 5-årig periode som andel af befolkningen
3. Aldersgruppen 0-20 år
4. Aldersgruppen 20-29 år
5. Aldersgruppen 25-44 år
6. Aldersgruppen 17-39 år
7. Aldersgruppen 45-64 år
8. Aldersgruppen 45 år og derover
9. Aldersgruppen 50-64 år
10. Aldersgruppen 65-74 år

Arbejdsgruppens indstilling

Omtalt nedenfor

- |  |  |
|--|--|
| 11. Aldersgruppen 75 år og derover   | Omtalt nedenfor  |
| 12. Børn af enlige forsørgere  | Omtalt nedenfor  |
| 13. Enlige folkepensionister   | Omtalt nedenfor  |
| 14. Urbaniseringsgrad  | Omtalt nedenfor  |
| 15. Centerfunktioner   | Omtalt nedenfor  |
| 16. Boligforhold   | Omtalt nedenfor  |
| 17. Stedtillægssats  | Omtalt i kap. V, jfr. også kap. VII nedenf.                    |
| 18. Bruttoindkomst pr. skattepligtig   | Omtalt nedenfor  |
| 19. Kvinders erhvervsfrekvens  | Afvist på grund af manglende statistik                         |
| 20. Antal normerede pladser på diverse institutioner og foranstaltninger under bistandsloven | Afvist på grund af påvirkelighed                               |
| 21. Koncentrationsindeks   | Afvist på grund af manglende statistik, jfr. i øvrigt nedenfor |
| 22. Befolkningsstæthed   | Omtalt nedenfor  |
| 23. Lavindkomst  | Omtalt nedenfor  |
| 24. Arbejdsløshedsmål  | Omtalt nedenfor  |
| 25. Spredning i indkomst   | Afvist på grund af manglende statistik                         |
| 26. Pendling   | Omtalt nedenfor  |
| 27. Antal statsansatte i kommunerne  | Afvist på grund af manglende årsags-sammenhæng                 |

Amtskommunerne

Eksisterende kriterier

1. Folketal
2. Aldersgruppen 15-19 år
3. Beregnet antal senge-  
dage
4. Km vejlængde
5. Areal

Foreslåede nye kriterier

1. Væksten i folketallet i  
en 5-årig periode
2. Folketallet korrigeret  
for numerisk vækst
3. Aldersgruppen 0-6 år
4. Aldersgruppen 0-20 år
5. Aldersgruppen 25-44 år
6. Aldersgruppen 45-64 år
7. Aldersgruppen 45 år og  
derover
8. Aldersgruppen 50-64 år
9. Aldersgruppen 65-74 år
10. Aldersgruppen 75 år og  
derover

Arbejdsgruppens  
indstilling

} Omtalt nedenfor

- |   |                                     |
|---|-------------------------------------|
| 11. Børn af enlige forsør-<br>gere      | Omtalt nedenfor                     |
| 12. Enlige folkepensionis-<br>ter       | Omtalt nedenfor                     |
| 13. Boligforhold                        | Omtalt nedenfor                     |
| 14. Stedtillægssats                     | Omtalt i kap. V samt<br>nedenfor    |
| 15. Bruttoindkomst pr.<br>skattepligtig | Omtalt nedenfor                     |
| 16. Antal gymnasieelever                | Afvist på grund af<br>påvirkelighed |
| 17. Urbaniseringsgrad                   | Omtalt nedenfor                     |
| 18. Befolkningsstæthed                  | Omtalt nedenfor                     |

#### D. NÆRMERE VURDERING AF MULIGE FORDELINGSKRITERIER

Arbejdsgruppen har herefter foretaget en nærmere vurdering af de kriterier, som ikke blev opgivet ved grovsorteringen. Vurderingen er i princippet en diskussion af hvert enkelt kriteriums egnethed ud fra de fire generelle krav, som er ontalt under B.

Det må dog understreges, at der i dette kapitel kun er foretaget en vurdering af, om de enkelte kriterier overhovedet er egnede til at indgå ved tilskudsfordelingen. Spørgsmålet om den vægt, hvormed de i givet fald bør indgå, er taget op i kapitlerne VII og VIII.

##### a. Indbyggertal

##### 1 . Generelt om indbyggertal

Folketal indgår i den nuværende tilskudsfordeling på to måder. For det første indgår kommunernes samlede folketal som kriterium for udgiftsbehov. For det andet indgår som kriterium nogle aldersgrupper, hvortil visse kommunale udgifter kan knyttes.

Anvendelsen af indbyggertalskriterier vil være i god overensstemmelse med kravet om konstaterbarhed. Herom kan i øvrigt henvises til det under B anførte.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at kommunerne har visse muligheder for at påvirke folketallet, og for så vidt også - bl.a. gennem den service, de stiller til rådighed og sammensætningen af boligmassen - befolkningens aldersfordeling.

Det er imidlertid ikke rimeligt at antage, at nogen kommune ad denne vej skulle søge at skaffe sig større tilskud, da væsentlig påvirkning af indbyggertallet kun kan ske på langt sigt, samt fordi der med forøget folketal rent faktisk følger større udgifter. Arbejdsgruppen finder, at upåvirkelighedskravet er opfyldt, således at folketal og de enkelte aldersgrupper fortsat ud fra dette hensyn er egnede kriterier for tilskudsfordelingen.

Et andet spørgsmål er, hvordan indbyggertallene skal indgå. Der er navnlig grund til på grundlag af den kritik, der har været rejst af det nuværende bloktilskudssystem, at overveje, om kriteriet "samlet indbyggertal" ikke anvendes i for stor udstrækning, og om det ville være hensigtsmæssigt at lægge en mere nuanceret fordeling på aldersgrupper til grund for tilskudsfordelingen. Afgørelsen af dette spørgsmål har at gøre med begreberne årsagssammenhæng og

proportionalitet. Dette spørgsmål for det samlede indbyggertal og mulige nye aldersgruppekriterier er taget op nedenfor.

## 2. Problemet ved kriteriet "samlet indbyggertal"

I dag indgår det samlede indbyggertal med stor vægt i bloktilskudsordningerne. I den kommunale tilskudsordning er vægten således 38 pct. og i den amtskommunale 27 pct.

Det skyldes bl.a., at man til vægtningen af dette kriterium har anvendt samtlige udgifter, der ikke på forhånd udelukkende eller altovervejende kan henføres til en nærmere bestemt aldersgruppe. Efter arbejdsgruppens opfattelse kan man ikke se bort fra, at der alligevel kan være en nær sammenhæng mellem udgiftsbehovet på et område og er, bestemt aldersgruppes andel af kommunens befolkning.

Dermed er det ikke udelukket, at visse udgifter ikke eller i meget ringe grad påvirkes af befolkningens aldersfordeling. Det gælder f.eks. udgifter til renovation, spildevandsanlæg og vandløbsvæsen.

På andre af de udgiftsområder, der i dag indgår ved vægtningen af det samlede indbyggertal, er der derimod god grund til at antage en sammenhæng mellem udgiftsbehovet og aldersfordelingen. Umiddelbart lyder det således rimeligt, at de kommunale udgifter som følge af sygelighed og udstødning fra arbejdsmarkedet er større i kommuner med relativt mange ældre end i kommuner med få. Hvis det kan dokumenteres, må antallet af lidt ældre i den sædvanligvis erhvervsaktive alder få betydning ved vurderingen af udgiftsbehovet på områder som revalidering, hjemmesygepleje, sygesikring og dagpenge ved sygdom. Endvidere kunne sådanne faktiske sammenhænge mellem aldersgruppe og udgiftsbehov tænkes at få betydning i forhold til nogle af de aldersgrupper, der allerede i dag indgår ved tilskudsfordelingen - man kunne således umiddelbart forestille sig sammenhæng mellem antallet af over 65-årige og udgiftsbehovet på hjemmehjælpenes område.

Det springende punkt er her, i hvilket omfang sådanne sammenhænge kan dokumenteres via foreliggende statistik. Mulighederne for at formindske vægten af kriteriet samlet indbyggertal afhænger således af de praktiske muligheder for at lade udgiftsområderne indgå ved vægtningen af andre kriterier. Dette spørgsmål er som sagt taget op til nærmere vurdering i kapitlerne VII og VIII. Det skal

dog allerede her nævnes, at disse muligheder hidtil har været begrænsede på grund af mangler i statistikken på specielt social- og sundhedsområdet, hvilket er en væsentlig forklaring på kriteriets hidtil store vægt ved tilskudsfordelingen. I dag foreligger der imidlertid et betydeligt bedre statistikgrundlag for udgiftsbehovsudligningen, jfr. bind II, bilag 7. Man kan således pege på dagpengestatistikken og bistandslovsstatistikken.

Arbejdsgruppen har herefter undersøgt, i hvilket omfang der er belæg for at formindske betydningen af kriteriet "samlet indbyggertal" til fordel for andre kriterier.

### 3. Kommunale udgiftsområder og aldersgrupperne

På en række udgiftsområder er ydelserne efter lovgivningen samt praksis knyttet til ret snævre aldersgrupper.

Således er børnehaver, vuggestuer, kommunal dagpleje og sundhedspleje for børn rettet mod børn i aldersgruppen 0-6 år.

Fritidshjem, folkeskolen, skolelægeordningen, interessegrupper for børn og unge, ungdomsklubber og ungdomsskolen efter fritidsloven samt skoletandplejen er helt overvejende indrettet på børn og unge i aldersgruppen 7-16 år.

Døgninstitutioner for børn og unge benyttes af børn og unge inden for aldersgruppen 0-20 år.

Gymnasier og faglige uddannelser benyttes helt overvejende af aldersgruppen 15-19 år.

For disse områder har arbejdsgruppen - med henblik på det fremtidige fordelingsgrundlag - taget udgangspunkt i udgifterne pr. indbygger i de nævnte aldersgrupper i de videre analyser, således at der derigennem eventuelt kan findes supplerende fordelingskriterier ud over disse indbyggertal.

For andre områder, hvor udgiften ikke på samme måde kan siges at være klart knyttet til en snæver aldersgruppe, har man i stedet taget udgangspunkt i enten de samlede udgifter eller i udgiften pr. indbygger og undersøgt, om denne udgift samvarierer med henholdsvis antallet eller andelen af indbyggere i bestemte aldersgrupper

2) Såfremt man tager udgangspunkt i (amts)kommunernes samlede udgifter inden for et bestemt udgiftsområde, er det relevante kriterium, hvis samvariation med udgifterne ønskes analyseret, antallet af indbyggere i den aldersgruppe, der er under nærmere overvejelse. Tager man derimod udgangspunkt i (amts)kommunernes udgift pr. indbygger, er det relevante kriterium andelen af indbyggere i den pågældende aldersgruppe. Der henvises i øvrigt til kapitel VII.

For flere af de kommunale udgiftsområder gælder det, at disse helt eller overvejende er knyttet til den brede aldersgruppe af 65-årige og derover. Det drejer sig om plejehjem og andre omsorgsinstitutioner efter bistandsloven, varig hjemmehjælp og hjemmesygepleje (ca. 2/3 af besøgene).

Arbejdsgruppen har overvejet, om der er grund til at opdele denne brede aldersgruppe i to grupper. For den væsentligste del af udgiftsområdet fremgår forbrugernes alderssammensætning af tabel 1-3.

Tabel 1. Benyttelsen af pleje- og daghjem pr. 12. januar 1977

	Under 65 år	65-69 år	70-74 år	75-79 år	80-84 år	85 år og derover	I alt
	pct.						
Plejehjem	7,5	5,3	9,7	17,7	24,6	35,2	100
Daghjem	21,0	12,9	16,4	20,4	17,6	11,7	100

Tabel 2. Benyttelsen af beskyttede boliger pr. 12. januar 1977

	Under 20 år	20-59 år	60-69 år	70-79 år	80-84 år	85 år og derover	I alt
	pct.						
	0,1	8,7	16,8	37,3	20,5	16,7	100

Tabel 3. Husstandenes benyttelse af varig hjemmehjælp pr. 31. december 1976

	66 år og derunder	67-69 år	70-74 år	75-79 år	80-84 år	85 år og derover	I alt
	pct.						
	16,5	7,7	18,2	23,4	20,4	13,8	100

Særlig for den tungeste plejeform - plejehjemmene - viser disse tabeller en tendens til, at forbruget i høj grad ligger i aldersgruppen over 75 år.

Den ældre aldersgruppes betydning ved plejehjemsvisitationen træder endnu tydeligere frem, når man opgør, hvor stor en del af de enkelte aldersgrupper der er på plejehjem (aldersbetingede plejehjemshyppigheder), jfr. tabel 4.

Tabel 4. Aldersbetingede plejehjemshyppigheder pr. 7. april 1976

Under 20 år	20-59 år	60-64 år	65-69 år	70-74 år	75-79 år	80-84 år	85 år og derover
pct.							
0,001	0,073	0,455	0,976	2,343	6,027	14,284	33,860

Det kan endvidere nævnes, at Odense kommune har undersøgt, hvor stor en procentdel af en aldersgruppe der i løbet af et år visiteres til de forskellige plejeformer. Resultatet fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Andel af visiterede til pleje i løbet af ét år (Odense 1976-77)

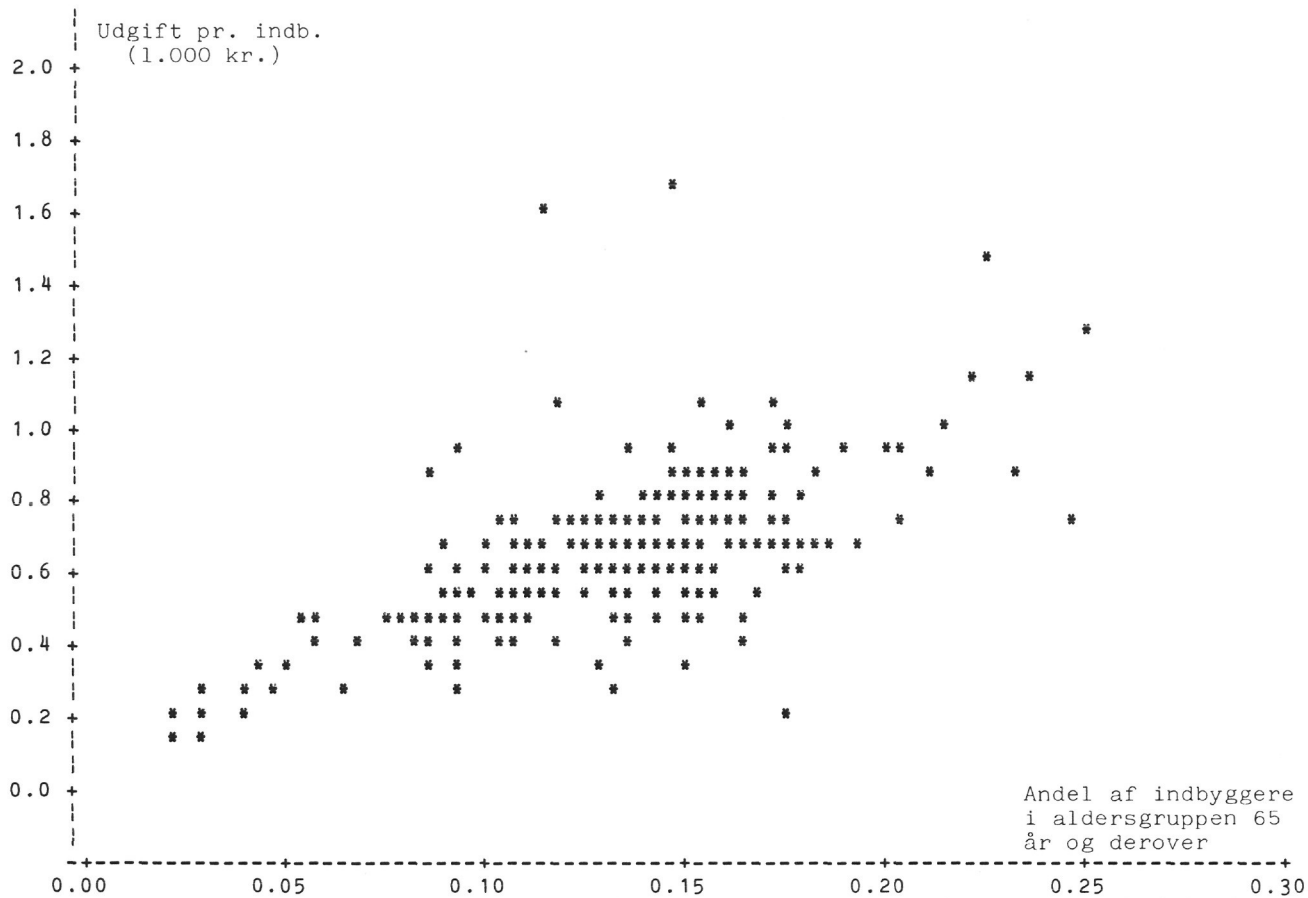
65-69 år	70-74 år	75-79 år	80-84 år	85-89 år	90 år og derover
pct.					
0,6	1,4	3,4	7,0	13,0	14,7

Disse tabeller viser en tendens til, at plejebehovet både kvantitativt og kvalitativt stiger væsentligt, jo flere indbyggere kommunen har i den ældste del af aldersgruppen.

På denne baggrund har arbejdsgruppen undersøgt samvariationen mellem på den ene side kommunernes udgift pr. indbygger til institutioner for ældre og handicappede, praktisk bistand i hjemmet, hjælpemidler og omsorgsarbejde, hjemmesygepleje samt pensionistboliger og -kollektiver, og på den anden side andelen af indbyggere i aldersgruppen på 75 år og derover.

Denne undersøgelse viste sig imidlertid ikke at give bedre samvariation end en analyse, hvor de omhandlede udgifter stilledes over for aldersgruppen på 65 år og derover.

På denne baggrund har arbejdsgruppen i de videre analyser efter normaludgiftsmetoden undladt en opdeling af aldersgruppen på 65 år og derover. Andelen af indbyggere i denne aldersgruppe viser da også betydelig samvariation med de omhandlede udgifter, jfr. figur 1. I kriteriemetoden har man derimod, med den foreliggende viden om forskellene i forbruget af de omtalte ydelser i aldersgrupperne henholdsvis 65-74 år og 75 år og derover, fundet det naturligt at foretage en opdeling af aldersgruppen 65 år og derover i disse to aldersgrupper, jfr. nærmere i kapitel VIII nedenfor.



Figur 1. Kommunernes udgifter til institutioner for ældre og handicappede, praktisk bistand i hjemmet, hjælpemidler og omsorgsarbejde, hjemmesygepleje samt pensionistboliger og -kollektiver, målt pr. indbygger, og deres relative andel af indbyggere i aldersgruppen 65 år og derover (i figuren mangler observationer for 57 kommuner, som på grund af sammenfaldende værdier med andre kommuner allerede er repræsenteret ved et punkt i figuren).

For en række andre udgiftsområder har arbejdsgruppen fundet anledning til at overveje sammenhængen med henholdsvis den yngre og den ældre del af de erhvervsaktive aldersklasser. Det drejer sig om udgiftsområderne revalideringsinstitutioner, sygedagpenge og kontanthjælp efter bistandsloven.

Aldersfordelingen blandt revalideringsinstitutionernes klienter er vist i tabel 6.

Tabel 6. Benyttelsen af revalideringsinstitutioner pr. 12. januar 1977

Under 20 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60 år og derover	I alt
			pct.			
7,4	26,7	22,3	20,4	17,4	5,8	100

Det fremgår af denne tabel, at der blandt brugerne er overvægt af de yngre i den erhvervsaktive alder.

I de statistiske analyser, som arbejdsgruppen har foretaget, har det imidlertid ikke været muligt at finde kriterier, der gav tilfredsstillende samvariation med udgiften pr. indbygger på revalideringsområdet. Der var således heller ikke samvariation med andelen af befolkningen i henholdsvis aldersgrupperne 17-44 og 17-64 år.

På denne baggrund har arbejdsgruppen ved de videre overvejelser ikke anvendt indbyggertallet i en bestemt aldersgruppe i relation til revalideringsudgifterne.

Sygedagpenge er ligeledes en ydelse, der helt overvejende retter sig mod de erhvervsaktive aldersgrupper.

Arbejdsgruppen har undersøgt, hvilke aldersgrupper der i praksis bruger dagpengedydelserne, jfr. tabel 7.

Tabel 7. Afsluttede dagpengesager ved fravær over 5 uger, 1975-76

Under 25 år	25-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60 år og derover	I alt
			pct.			
11,4	10,1	19,9	20,2	23,4	15,0	100



Tabel 9. Antal personer, der har modtaget kontanthjælp i Odense kommune i perioden 1. januar - 29. september 1977

	Under 20 år	20-24 år	25-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60 år og derover	I alt
Hjælp over 3 mdr.	132	428	253	203	115	87	13	1.231
I pct.	10,7	34,8	20,6	16,5	9,3	7,1	1,0	100,0
Hjælp under 3 mdr.	184	340	163	158	63	42	12	962
I pct.	19,1	35,3	17,0	16,4	6,6	4,4	1,2	100,0
Enkeltståen- de trangs- tilfælde	132	277	160	143	72	53	14	851
I pct.	15,5	32,6	18,8	16,8	8,5	6,2	1,6	100,0

Disse tal viser en tydelig tendens til, at forbrugerne af kontanthjælp er i den yngre del af den erhvervsaktive aldersklasse.

Dertil kommer at arbejdsgruppens statistiske analyser har vist, at der er en betydelig samvariation mellem kommunens andel af 17-39 årige og udgiften pr. indbygger til kontanthjælp.

Arbejdsgruppen har herefter inddraget kriteriet 17-39 årige i de videre overvejelser i relation til udgiftsområdet kontanthjælp efter bistandsloven.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at det herudover har givet anledning til overvejelser i arbejdsgruppen, at det i debatten af bloktilskudsordningerne har været hævdet, at visse kommuner er udsat for en særlig belastning på kontanthjælpsområdet som følge af et stort antal studenter blandt indbyggerne i kommunerne<sup>4)</sup>

Arbejdsgruppen har ikke haft mulighed for at opgøre antallet af studenter i de enkelte kommuner, men man har til belysning af det rejste spørgsmål foretaget en række statistiske analyser af samvariationen mellem kommunernes udgiftsniveau på forskellige områder og kriteriet andel 20-29 årige, der er anset for at udgøre et tilnærmet udtryk for andelen af studenter i kommunerne. Resultaterne af disse analyser viser, at der alene på kontanthjælpsområdet kan konstateres en samvariation mellem andelen af 20-29 årige og udgiftsniveauet i kommunerne. Den statistiske betydning af

4) Se således "Redegørelse for udviklingen i klienttal og forbrug fra 1976 til 1977 på kontoen til forbigående hjælp (§ .37) i bistandsloven", Århus kommunes social- og sundhedsforvaltning, socialafdelingen, juni 1978.

kriteriet er imidlertid selv på dette område forholdsvis ringe, og da antallet af 20-29 årige samtidig på forhånd indgår i beskrivelsen af udgiftsbehovet på kontanthjælpsområdet ved det ovenfor udvalgte kriterium - antallet af 17-39 årige - har arbejdsgruppen ikke fundet grundlag for at indføre de 20-29 årige som et særligt kriterium i bloktilskudsordningerne<sup>5)</sup>.

Det skal afsluttende nævnes, at arbejdsgruppen ikke har fundet belæg for henførelse til bestemte aldersgrupper af de øvrige kommunale udgifter, der i dag indgår ved vægningen af kriteriet samlet antal indbyggere. Det drejer sig om udgiftsområder som administration, folkebiblioteksvæsen, fritidsundervisning for voksne, **fritidsområder** og -faciliteter, kulturel virksomhed, spildevandsanlæg og renovation, forsyningsvirksomheder, brandvæsen og civilforsvar. For amtskommunernes vedkommende drejer det sig om udgiftsområder som administration, vandløbsvæsen, øvrige miljøforanstaltninger, kollektiv trafik, folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed.

#### 4. Vækstspørgsmålet

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om der i den fremtidige udgiftsbehovsudligning bør tages mere hensyn til kommuner, der har en særlig høj tilvækst i indbyggertallet, end det er tilfældet i det nuværende bloktilskudssystem, og om der eventuelt tilsvarende bør tages hensyn til kommuner, der har et særligt kraftigt fald i indbyggertallet.

Da disse forhold imidlertid endnu har begrænset betydning uden for hovedstadsområdet, har arbejdsgruppen ikke ment, at der er grund til at indføre særlige kriterier herfor i den landsdækkende bloktilskudsordning.

#### b. Civilstandskriterier

Arbejdsgruppen har endvidere fundet grund til at overveje, om høje andele af enlige i en kommune kan antages at indebære særlig høje udgiftsbehov. Det er sket ud fra ønsket om at finde kriterier, der bedre end de nuværende afspejler de sociale forhold. Man har

5) Det kan oplyses, at en inddragelse af andelen af 20-29 årige som kriterium i en bloktilskudsordning opbygget på grundlag af normaludgiftsmetoden for landets 4 største universitetskommuner ville have betydet en ændring i bloktilskud på under  $\frac{1}{2}$  mill. kr., dog undtaget Århus kommune, som ville have opnået en tilskudsforøgelse på ca. 2 mill. kr. herved.

særlig fundet grund til at overveje civilstandsproblematikken i forbindelse med ydelser til de ældre (dvs. enlige folkepensionister), og til familier med børn (enlige forsørgere)

#### 1. Enlige forsørgere

Arbejdsgruppen er gået ud fra, at ikke den formelle ægteskabelige stilling, men de reelle samlivsforhold er afgørende for den eventuelle forøgelse af udgiftsbehovene. Dette er i øvrigt også bekræftet af de undersøgelser, som har ligget til grund for arbejdsgruppens overvejelser vedrørende enlige forsørgere som kriterium, herunder en særlig undersøgelse foretaget af Odense kommune. Undersøgelserne er nærmere beskrevet i bind II, bilag 5.

Et egnet nyt kriterium i tilskudsfordelingen kunne derfor være andelen af børn under 16 år af forsørgere, der med henblik på udbetaling af forhejdet børnetilskud har afgivet erklæring om, at de ikke lever i et fast samlivsforhold.

Det kan ikke ganske afvises, at kommunerne indirekte vil være i stand til at påvirke andelen af enlige forsørgere på samme måde som aldersfordelingen i kommunen ved byplanlægning og institutionspolitik. Man finder imidlertid, at der næppe er nogen nærliggende risiko for, at en kommune skal forsøge at opnå økonomiske fordele ved at prøve at tiltrække enlige forsørgere. Hvis kriteriet ikke tillægges en urimeligt stor vægt, vil en sådan kommune risikere, at forøgelsen af tilskud mere end opvejes af forøgede udgifter uden ret store merindtægter i skat.

6). Med hensyn til selve specificationen af de i dette og det følgende afsnit c diskutererede kriterier i forbindelse med de statistiske analyser af kriteriernes samvariation med (amts)kommunernes udgifter, gælder her det samme forhold som ved analyserne af forskellige aldersgruppe-kriterier i afsnit a ovenfor. Tager man i de statistiske analyser udgangspunkt i (amts)kommunernes samlede udgifter inden for et bestemt udgiftsområde, er det relevante kriterium antallet af f.eks. børn af enlige forsørgere. Hvis man derimod i stedet tager udgangspunkt i (amts)kommunernes udgift pr. indbygger eller pr. indbygger i en bestemt aldersgruppe, er det relevante kriterium andelen af f.eks. børn af enlige forsørgere. I de fleste tilfælde har arbejdsgruppen fundet det mest nærliggende at undersøge kriteriernes samvariation med (amts)kommunernes udgift pr. indbygger eller pr. indbygger i en bestemt aldersgruppe, og kriterierne er derfor for enkeltheds skyld i det efterfølgende betegnet andelen af børn af enlige forsørgere, andelen af enlige folkepensionister el.lign., uanset at der altså i enkelte tilfælde er foretaget analyser baseret på antal fremfor andelen. En nærmere redegørelse for arbejdsgruppens overvejelser vedrørende tilrettelæggelsen af de statistiske analyser, herunder specificationen af udgifter og kriterier, findes i kapitel VII.

Man er endvidere opmærksom på, at det er kommunerne, der selv kontrollerer, om modtagerne af forhøjede børnetilskud ikke lever i et fast samlivsforhold. Selve kravet om, at tilskudsmodtagerne skal afgive en erklæring på tro og love herom, må imidlertid antages at reducere muligheden for, at kommunerne ad denne vej kan påvirke kriteriet.

Herefter finder arbejdsgruppen, at kriteriet i tilstrækkeligt omfang opfylder kravet om upåvirkelighed. Da der netop foreligger de omhandlede erklæringer, og da de fornødne opgørelser allerede foretages af Danmarks Statistik i tilknytning til etablerede administrative rutiner, opfylder kriteriet efter arbejdsgruppens opfattelse også kravet om konstaterbarhed.

Med indtægtsgradueringen af de udbetalte børnetilskud fra og med april kvartal 1977 er der ved opgørelsen af kriteriet andel børn af enlige forsørgere ud fra børnetilskudsstatistikken skabt mulighed for at indlægge en indtægtsgrænse i kriteriet, således at kun børn af enlige forsørgere med en indtægt under den grænse, hvor børnetilskuddet helt bortfalder, medtages.

Da indkomsten hos den enlige forsørger må fermodes at være af væsentlig betydning for behovet for offentlige ydelser, jfr. også afsnit c.1 nedenfor, har arbejdsgruppen i sine analyser fundet det hensigtsmæssigt at foretage denne korrektion, hvorefter kriteriet mere præcist kan angives som: andelen af børn under 16 år af enlige forsørgere, der har en indtægt under den grænse, ved hvilken udbetalingen af børnetilskud helt ophører.

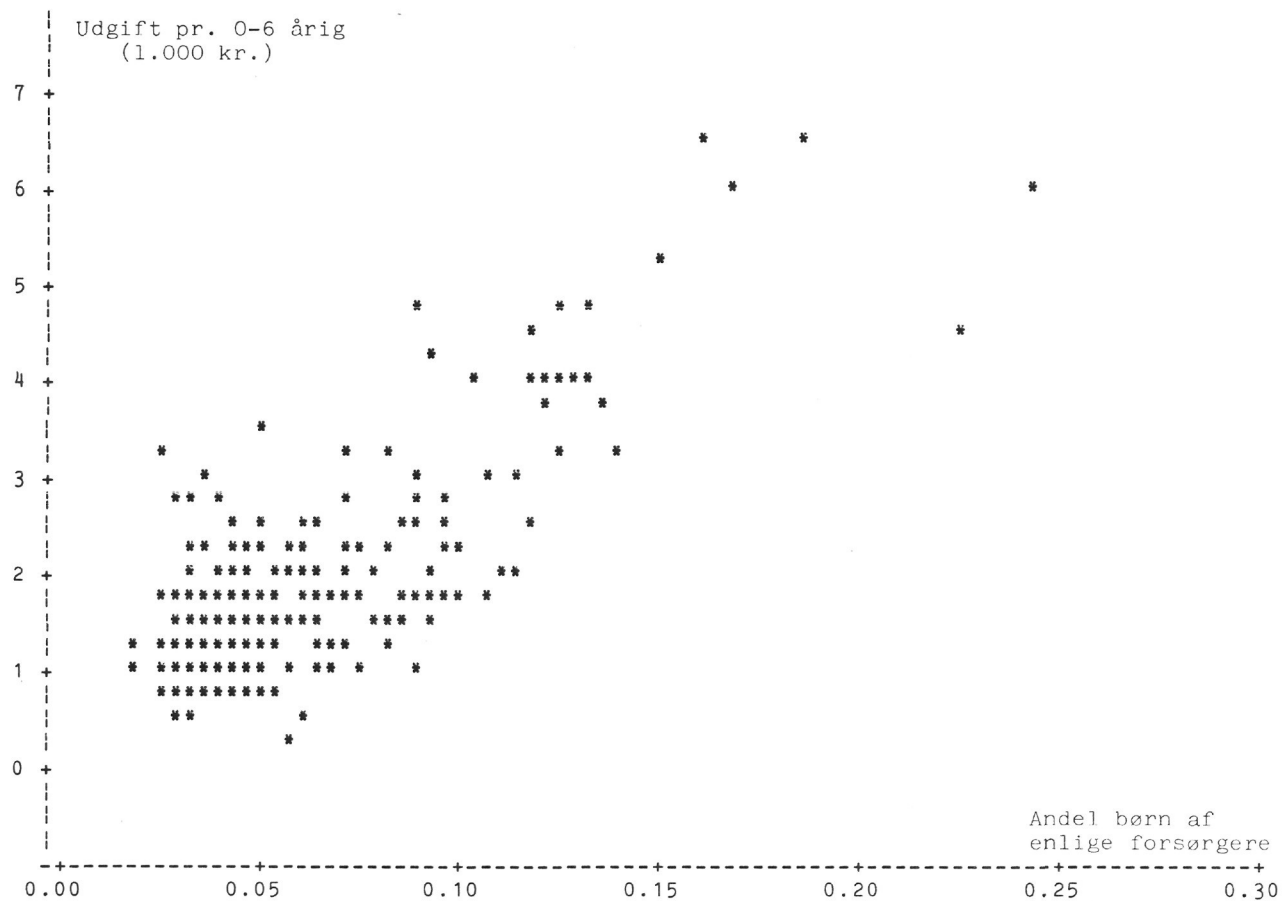
Et andet spørgsmål er, om kriteriet også opfylder kravene om årsagssammenhæng og proportionalitet. Det synes at være tilfældet for en række udgiftsområder. Arbejdsgruppen har herefter fundet det velbegrundet af inddrage kriteriet i de videre overvejelser. Det er sket, hvor man via analyser af den statistiske samvariation har fundet proportionalitetskravet opfyldt, og hvor samvariationen tillige kan anses for at være udslag af en årsagssammenhæng.

Det er således for kommunernes vedkommende tilfældet for så vidt angår udgiftsområderne dagpleje og daginstitutioner samt sundhedspleje for børn, døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge samt skoleudgifter.

For amtskommunernes vedkommende er det tilfældet for så vidt angår udgiftsområderne døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge samt udgifter til sygesikring.

Det skal særlig nævnes, at undersøgelser fra bl.a. Socialforskningsinstituttet (jfr. bind II, bilag 5) tyder på, at de enlige forsørgeres børn i højere grad end andre børn anvender daginstitutionerne, at de enlige forsørgeres børn anvender de enkelte institutionspladser i længere tid, og at de enlige forsørgeres børn i videre omfang end andre børn får hel eller delvis friplads ved institutionerne. I sammenhæng hermed må det dog nævnes, at de enlige forsørgeres børn til gengæld er underrepræsenteret i børnehaveklasserne.

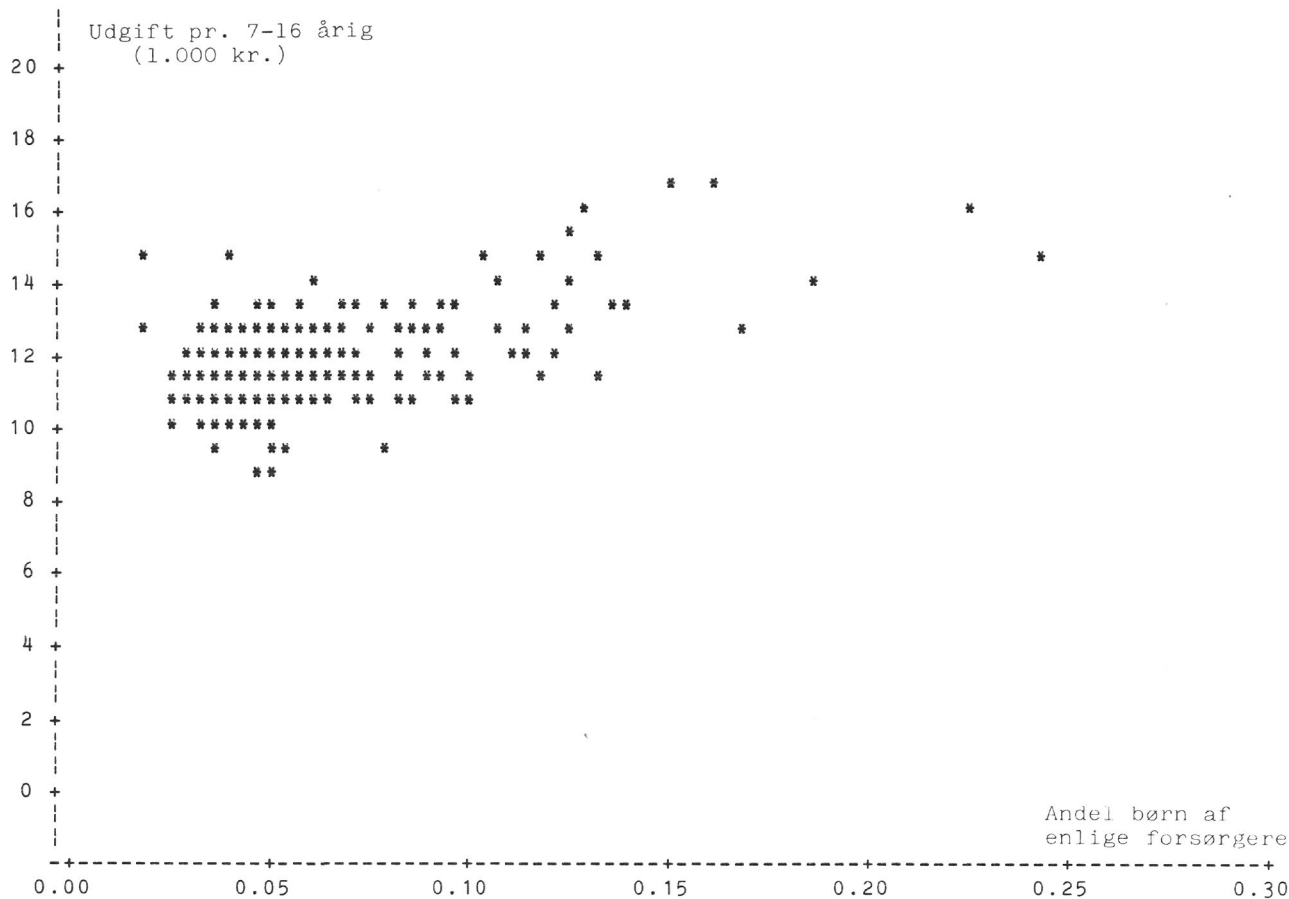
Det forekommer nærliggende, at pasnings- og støtteordninger i forhold til enlige forsørgeres børn er relativt store. Det er derfor ikke underligt, at der kan påvises en god samvariation mellem udgifterne pr. 0-6 årig i de enkelte kommuner til daginstitutioner og sundhedspleje for børn og andelen af børn af enlige forsørgere, jfr. nedenstående figur 2:



Figur 2. Kommunernes udgifter til dagpleje og daginstitutioner samt sundhedspleje for børn, målt pr. indbygger i aldersgruppen 0-6 år, og andelen af børn af enlige forsørgere i kommunerne (i figuren mangler observationer for 77 kommuner, som på grund af sammenfaldende værdier med andre kommuner allerede er repræsenteret ved et punkt i figuren).

Det skal derudover påpeges, at samvariationen mellem udgifter og enlige forsørgere også kan skyldes, at enlige forsørgere især findes i kommuner med andre væsentlige sociale problemer.

Som det fremgår af bind II, bilag 5, kan der i Socialforskningsinstituttets undersøgelser fra 1964 af børns opvækstvilkår (og den senere opfølgning af undersøgelsen) hentes en bekræftelse på, at børn fra brudte hjem også i skolen har mere behov for hjælp og støtte end de andre børn, omend materialet er af ældre dato og begrænset. Det forekommer derfor ikke overraskende, at de statistiske analyser viser en god samvariation mellem andelen af børn af enlige forsørgere og de faktiske udgifter pr. 7-16 orig til folkeskolevæsen, daginstitutioner for unge (klubber, fritidshjem), fritidsundervisning og sundhedspleje for unge, jfr. nedenstående figur 3 :



Figur 3. Kommunernes udgifter til folkeskolevæsen, daginstitutioner for unge, fritidsundervisning for unge samt sundhedspleje for unge, målt pr. indbygger i aldersgruppen 7-16 år, og andelen af børn af enlige forsørgere i kommunerne (i figuren mangler observationer for 99 kommuner, som på grund af sammenfaldende værdier med andre kommuner allerede er repræsenteret ved et punkt i figuren).

For disse udgiftsområder har arbejdsgruppen herefter fundet det rigtigt at inddrage kriteriet børn af enlige forsørgere i udgiftsbehovsudligningen.

Endvidere har man valgt at inddrage kriteriet børn af enlige forsørgere i relation til kommunernes udgifter til kontanthjælpsydelse. De statistiske analyser viser en god samvariation mellem kriteriet og kommunernes udgift pr. 17-39 årig til kontanthjælpsydelser. Det fremgår da også af de i bind II, bilag 5, omtalte undersøgelser (specielt den af Odense kommune foretagne undersøgelse), at enlige forsørgere optræder hyppigere end andre familiegrupper som modtagere af kontanthjælpsydelser, samt at de enlige forsørgere i gennemsnit modtager større ydelser end andre familiegrupper. Som en begrundelse kan også nævnes, at enlige forsørgere kan tolkes som et måleligt udtryk for en højere frekvens af andre svagt stillede familier med lav indtægt, dårlig uddannelse o.lign.

Derimod har man undladt at anvende kriteriet børn af enlige forsørgere i relation til følgende kommunale udgiftsområder: folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed, fritidsundervisning for voksne, fritidsområder og -faciliteter samt brandvæsen og civilforsvar. Derudover har man set bort fra kriteriet i relation til amtskommunernes udgifter til sygehusvæsen. Ganske vist kan der også på disse udgiftsområder konstateres samvariation mellem udgiftsniveauet (ydelsesniveauet) og kriteriet børn af enlige forsørgere, men man har her valgt at anbefale andre kriterier, der ligeledes samvarierer med udgiftsniveauet.

## 2. Enlige folkepensionister

Arbejdsgruppen har som nævnt også overvejet at inddrage civilstandsforholdene for gruppen af ældre i fordelingsgrundlaget for bloktilskuddene, i form af kriteriet andel enlige folkepensionister. Til brug for disse overvejelser er der gennemført nogle undersøgelser, der er nærmere omtalt i bind II, bilag 5, herunder en særlig undersøgelse foretaget af Odense kommune.

Arbejdsgruppens undersøgelser tyder på, at de ældres civilstandsforhold for flere udgiftsområders vedkommende er af væsentlig betydning for udgiftsbehovet, således at der er knyttet et større udgiftsbehov til de enlige end til de gifte ældre. Dette gælder i særlig grad på ældreinstitutionsområdet, men også på andre udgiftsområder som hjemmehjælp, boligsikring m.v. kan der spores

en tendens i samme retning. På denne baggrund synes der således at være god grund til at overveje at inddrage kriteriet andel enlige folkepensionister i fordelingsgrundlaget for bloktilskuddene.

Kriteriet må efter arbejdsgruppens opfattelse anses for i rimelig grad at opfylde kravet om upåvirkelighed. Derimod er det et spørgsmål, om kriteriet opfylder kravet om konstaterbarhed. For det første er det således ud fra den officielle statistik alene muligt at opdele gruppen af folkepensionister på grundlag af den formelle civilstand. Det må imidlertid formodes - hvilket der da også kan spores en vis bekræftelse på i arbejdsgruppens undersøgelser - at det snarere er det faktiske samlivsforhold end den formelle civilstand, der er af betydning for udgiftsbehovet. Da der nok er temmelig god overensstemmelse mellem samlivs- og civilstandsforholdene specielt i denne aldersgruppe, anser arbejdsgruppen dog dette for et problem af mindre betydning.

Et andet problem er imidlertid, at der i den officielle statistik ikke foreligger oplysninger om fordelingen af folkepensionister på pleje- og alderdomshjem på gifte og enlige. Arbejdsgruppen har derfor været nødsaget til at gennemføre de statistiske analyser af kriteriet enlige folkepensionister på basis af et skøn herfor, jfr. bind II, bilag 5. Sådanne skønsmæssige ansættelser strider naturligvis inod de almindelige krav til det statistiske grundlag for kriterierne i bloktilskudsordningerne. Når arbejdsgruppen på trods heraf har valgt at foretage analyser af kriteriet enlige folkepensionister og - som det vil fremgå nedenfor - at anbefale kriteriet i det fremtidige bloktilskudssystem, skyldes det, at man er af den opfattelse, at de øjeblikkelige opgørelsesmæssige problemer ved kriteriet vil kunne løses. Denne forudsætning ligger således til grund for arbejdsgruppens videre beregninger.

Arbejdsgruppens undersøgelser af kriteriet enlige folkepensionister giver som nævnt støtte for at antage kravet om årsagssammenhæng opfyldt for nogle udgiftsområders vedkommende, og spørgsmålet er da, om dette krav og kravet om proportionalitet ligeledes finder støtte i de statistiske analyser af samvariationen mellem kriteriet og kommunernes og amtskommunernes udgifter.

Dette er ikke tilfældet for så vidt angår det udgiftsområde, hvor det ifølge de ovennævnte undersøgelser måtte forventes at være mest nærliggende, nemlig på ældreinstitutionsområdet. Der kan således ikke konstateres samvariation mellem kriteriet og kommunernes

udgift pr. 65 årig og derover til institutioner for ældre og handicappede, praktisk bistand i hjemmet, hjælpemidler og omsorgsarbejde, hjemmesygepleje samt pensionistboliger og -kollektiver. Arbejdsgruppen har derfor ikke fundet det rigtigt at inddrage kriteriet i relation til dette udgiftsområde.

Derimod kan der på flere andre udgiftsområder konstateres en betydelig samvariation mellem kriteriet og udgifterne. Dette gælder således for kommunernes udgift pr. indbygger til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed, fritidsundervisning for voksne, fritidsområder og -faciliteter, for amtskommunernes udgift pr. indbygger til sygesikring og for amtskommunernes udgift pr. beregnet antal sengedage til sygehusvæsen. For de to førstnævnte udgiftsområders vedkommende har arbejdsgruppen dog fundet andre kriterier, der ligeledes samvarierer med udgiftsniveauet, mere velegnede.

Arbejdsgruppen finder herefter, at kriteriet enlige folkepensionister kun bør indgå i bloktilskudsfordelingen i relation til de amtskommunale sygehusudgifter.

#### c. Andre sociale kriterier

Det har været et hovedhensyn for arbejdsgruppen, at man skulle forsøge at tage øget hensyn til de socialt betingede udgiftsbehov i tilskudsudmålingen.

Arbejdsgruppens forslag om en mere nuanceret brug af aldersgruppekriterierne, samt om inddragelse af kriteriet børn af enlige forsørgere, må da også ses som 'et skridt i retning af en bedre tilnærmelse til de socialt betingede udgiftsbehov. Men man har kun fundet det muligt at anvende disse for en del af de sociale udgiftsområder, og arbejdsgruppen mener ikke, at man derved har fået et tilfredsstillende billede af de socialt betingede udgiftsbehov.

Arbejdsgruppen har måttet erkende, at der nu som før kun i begrænset omfang er statistik og viden om sociale faktorer, der kan antages at påvirke udgiftsbehovet. Der er imidlertid nærliggende at foretage nærmere overvejelser om tre forhold, der efter bredt accepterede forestillinger kan give anledning til socialt betingede udgiftsbehov, nemlig lavindkomst, boligforhold og arbejdsløshed.

#### 1. Lavindkomst

Den danske sociallovgivning er i sin oprindelse - og i betydelig grad i sin historie frem til i dag - præget af en antagelse

om, at behov for social bistand ofte er en konsekvens af ringe indtjeningsforhold.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at et lavindkomstkriterium nok vil kunne konstrueres således, at kravet til upåvirkelighed er opfyldt i acceptabelt omfang. Derimod er det på det foreliggende statistikgrundlag vanskeligt at konstruere et holdbart lavindkomstkriterium, der opfylder kravet til konstaterbarhed.

Ganske vist er den skattepligtige indkomst selvfølgelig et konstaterbart begreb. Det er dog velkendt, at man kan rejse tvivl om årsagssammenhængen mellem denne størrelse og de reelle levevilkår, herunder også behovene for indsats fra det offentlige, navnlig på grund af fradragsreglerne. I så henseende er et udtryk for en persons "bruttoindkomst" formentlig mere anvendelig, omend de statistiske analyser omkring dette mulige kriterium ikke giver tilfredsstillende resultater, jfr. nedenfor.

Det er et problem ved anvendelsen i denne sammenhæng af den foreliggende indkomststatistik, at den kun siger noget om indkomsten hos det enkelte individ, idet de foreliggende oplysninger om indkomster er indsamlet til brug ved administrationen af skattelovgivningen. Arbejdsgruppen må imidlertid gå ud fra, at det med henblik på belysning af kommunernes og amtskommunernes udgiftsbehov er

7)

mere hensigtsmæssigt at se på familiens indkomst under ét. Sådanne oplysninger er der imidlertid ikke muligheder for at uddrage af den foreliggende indkomststatistik.

Det er således arbejdsgruppens opfattelse, at man bør forsøge at konstruere et lavindkomstkriterium på en sådan måde, at andelen af familier med indkomst under en nærmere fastsat grænse påvirkede tilskudsudmålingen. Formentlig må det på længere sigt overvejes at fastsætte én indtægtsgrænse for enlige, en anden for enlige med ét barn, en tredje for samlevende uden børn, en fjerde for samlevende med ét barn, osv.

I Danmarks Statistik arbejder man for tiden med en række udvidelser af indkomststatistikken. Arbejdsgruppen har fået oplyst, at der fra og med statistikken vedrørende skatteåret 1976 skulle foreligge en (i formel forstand) familieorienteret indkomststatistik, idet slutligningsmaterialet kombineres med oplysninger i CPR og i kildeskatteregistrets personregister (CSR-P).

7) Ideelt forstået som sammensat af alle, der deler en husholdning.

Den planlagte indkomststatistik synes ikke at kunne blive ideel, set ud fra hensynene til en udgiftsbehovsudligning. Det skyldes at det kun for familier med børn er muligt at få oplysninger om de reelle samlivsforhold (på grundlag af børnetilskudsstatistikken), således at den nye statistik må bygge på det formelle civilstandskriterium.

Under alle omstændigheder får man dog formentlig en indkomststatistik med bedre anvendelsesmuligheder med henblik på udgiftsbehovsudligningen. Det har imidlertid ikke været muligt at få oplysninger fra den nye statistik så betids, at de kunne indgå i arbejdsgruppens undersøgelser og overvejelser.

Arbejdsgruppen har på basis af den foreliggende indkomststatistik - i et forsøg på at finde et midlertidigt grundlag for vurderingen af et lavindkomstkriterium - undersøgt den faktiske samvariation mellem på den ene side indkomstforholdene, udtrykt ved indkomsten pr. indbygger, og på den anden side udgiftsniveauet (ydelsesniveauet) på en række områder. Man har herunder foretaget analyser med tre forskellige kriterier for indkomstforholdene, idet man er gået ud fra henholdsvis beskatningsgrundlag pr. indbygger, skalaindkomst<sup>8)</sup> pr. indbygger og bruttoindkomst pr. indbygger.

Skulle disse analyser anvendes i dokumentationen for eksistensen af en i udiigningsmæssig henseende relevant årsagssammenhæng mellem kriterium og udgiftsniveau, burde analyserne for en række sociale udgiftsområder vise en negativ samvariation - dvs. en tendens til, at lavt indkomstniveau optrådte sammen med højt udgiftsniveau. I praktisk taget alle tilfælde, hvor en variation har kunnet konstateres, har den imidlertid været positiv - dvs. tendensen synes at gå i retning af, at højt indkomstniveau synes at samvariere med højt udgiftsniveau.

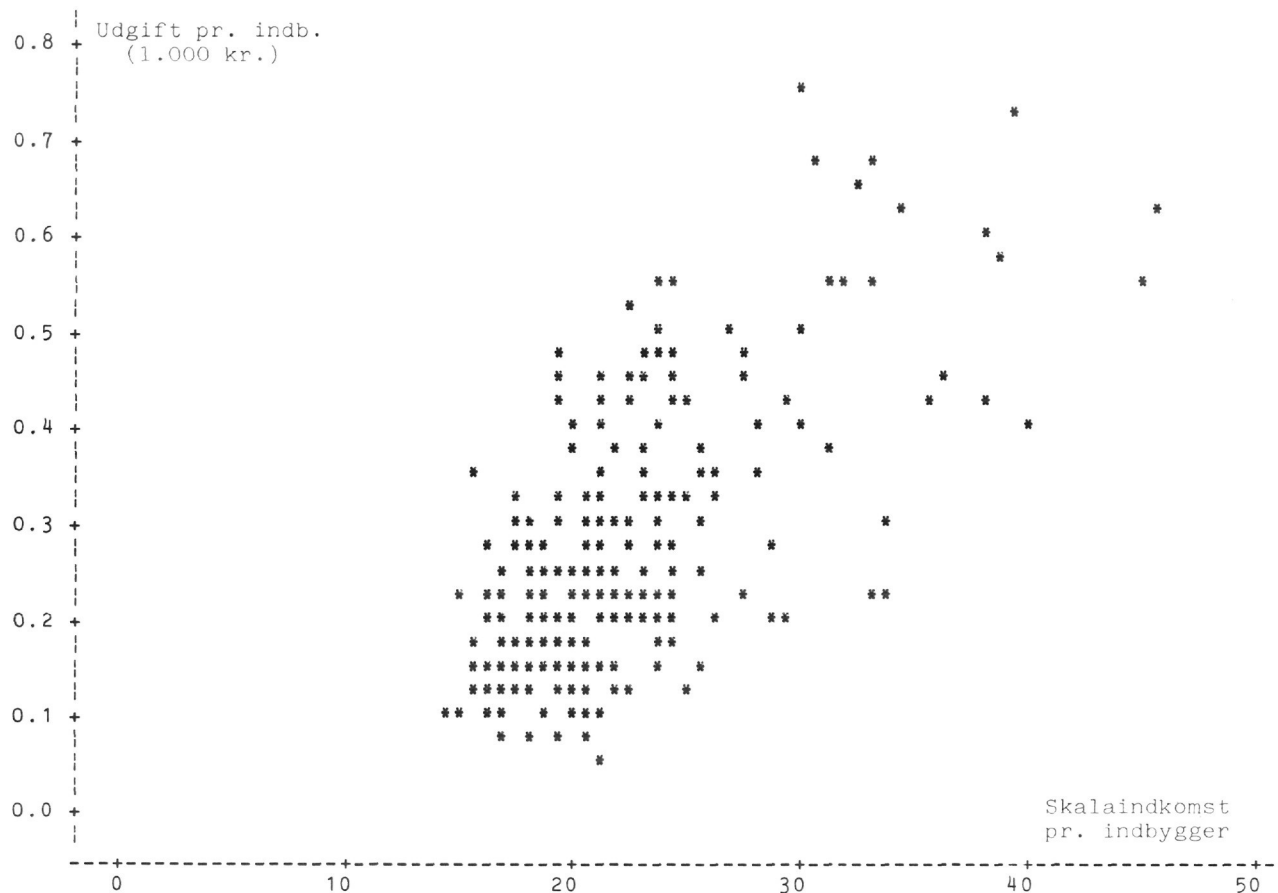
Det kan skyldes, at de foreliggende mål for indkomstforholdene som nævnt ikke kan anses som hensigtsmæssige udtryk for udgiftsbehovet.

Andre forhold kan også tænkes at gøre sig gældende. For det første kan det tænkes, at borgere med en høj indtægt efterspørger en højere offentlig service end borgere med lav indtægt. For det andet kan kommunalbestyrelsen i kommuner med et højt gennemsnitligt indkomstniveau - alt andet lige - tænkes at væ-

8) Begreberne skalaindkomst, indkomstskattegrundlag og udskrivningsgrundlag er i rapporten anvendt synonymt.

re mere tilbøjelige til at yde en sådan højere service, fordi det ikke betyder så stor en forhøjelse af udskrivningsprocenten, som det ville have gjort i en kommune med lavt indkomstniveau.

Disse sammenhænge kan tænkes at være baggrund for figur 4, der klart viser en samvariation mellem udgift pr. indbygger i kommunerne til fritidsområder og -faciliteter, fritidsundervisning for voksne, folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed og skala-indkomst pr. indbygger.



Figur 4. Kommunernes udgifter til fritidsområder og -faciliteter, fritidsundervisning for voksne, folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed, målt pr. indbygger, og skalaIndkomsten pr. indbygger i kommunerne (i figuren mangler observationer for 63 kommuner, som på grund af sammenfaldende værdier med andre kommuner allerede er repræsenteret ved et punkt i figuren).

Arbejdsgruppen har lagt vægt på, at sådanne positive sammenhænge mellem indkomst- og udgiftsniveau udskilles af fordelingsgrundlaget (jfr. kapitel VII).

På baggrund af disse analyser, og navnlig på baggrund af de aktuelle problemer omkring konstaterbarheden, finder arbejdsgruppen ikke med den eksisterende statistik grundlag for at inddrage lavindkomstkriterier i udgiftsbehovsudligningen. Man kan imidlertid ikke afvise, at mere hensigtsmæssige mål for lavindkomst kan gøre lavindkomstkriterier anvendelige.

Arbejdsgruppen finder herefter, at udviklingen i indkomststatistikken løbende bør følges nøje med henblik på senere eventuelt at inddrage lavindkomstkriterier ved udgiftsbehovsudligningen.

## 2. Boligforhold

Det er nærliggende at antage, at der er sammenhæng mellem boligforhold og kommunernes og amtskommunernes udgiftsbehov, ikke mindst på det sociale område.

Til brug for vurderingen af, om boligforholdene skal indgå ved udgiftsbehovsudligningen, burde der ideelt foreligge løbende analyser af boligforholdene hos de borgere, der modtager offentlige ydelser. I så fald ville det være muligt at afdække eventuelle gennemgående træk i disse borgeres boligforhold, sammenlignet med forholdene for den øvrige befolkning.

Et blot nogenlunde generelt materiale af denne art foreligger ikke - endsige et materiale, der er baseret på løbende opgørelser. Der foreligger kun et spredt materiale fra særlige undersøgelser af bestemte gruppers levevilkår <sup>9)</sup>.

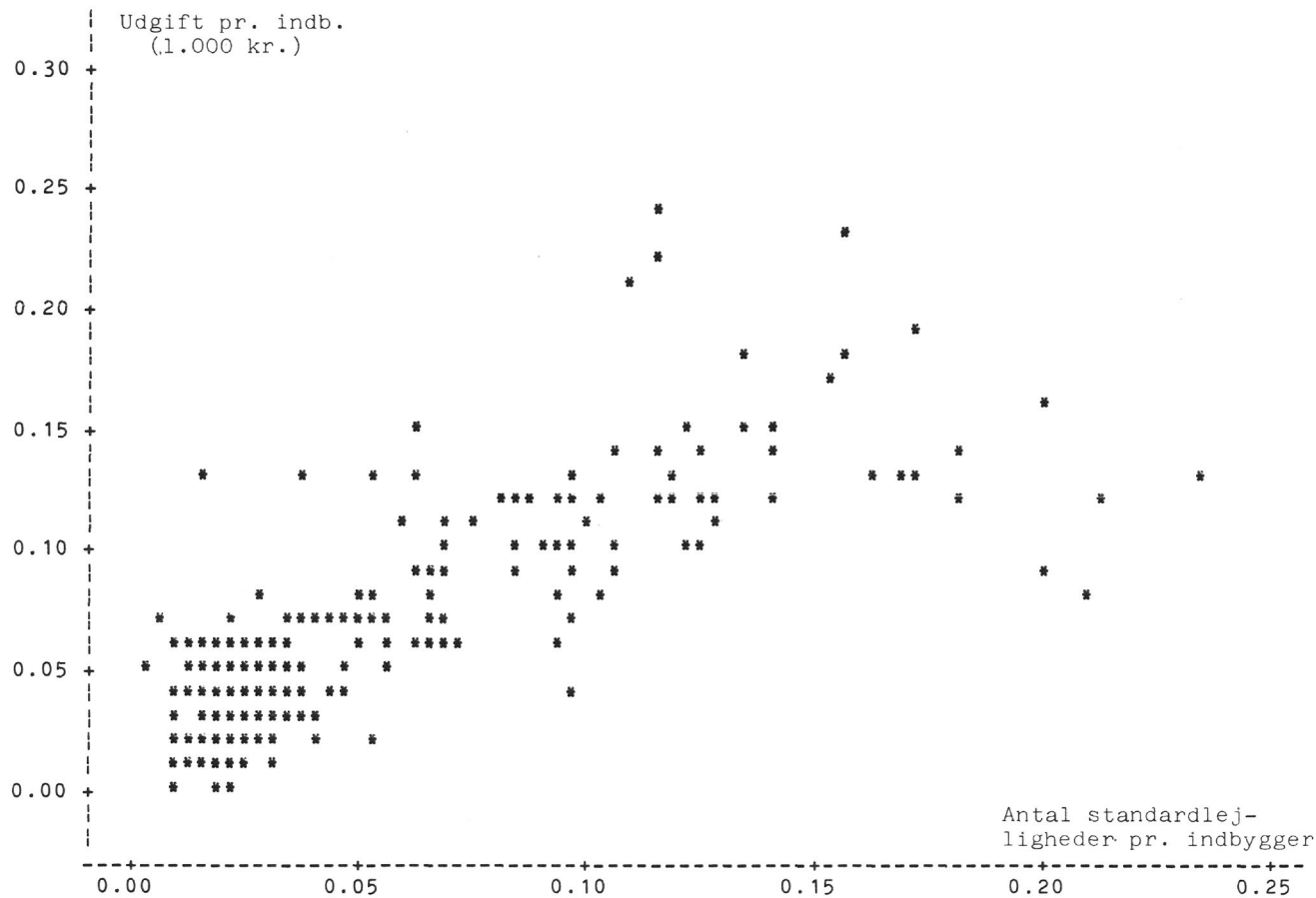
Boligforholdene kan tænkes at spille ind i forbindelse med udgiftsbehovene på to måder. For det første kunne man tænke sig, at boligforholdene i sig selv er en udgiftsbehovsskabende faktor. Det kunne således tænkes, at snævre og dårlige boligforhold indebærer et øget behov for social og specialpædagogisk støtte til børnene samt den øvrige familie, øget sygelighed og dermed forbundne social- og sundhedsudgifter o.lign. For det andet kunne man forestille

9) Der tænkes særlig på Socialforskningsinstituttets undersøgelser af de ældres levevilkår, børns opvækstvilkår og de fysisk handicappede i Danmark.

sig, at den billige boligmasse, der formentlig i højere grad rummer de mindre gode boligforhold, tiltrækker befolkningsgrupper med stort behov for indsats fra det offentlige side.

Hvis man skal undersøge boligforholdenes rolle som en udgiftsbehovsskabende faktor, må man formentlig i høj grad drage boligens kvalitet ind i billedet. I dag foreligger der imidlertid ikke anvendelige statistiske oplysninger herom. Arbejdsgruppen har derfor fundet det nødvendigt på anden måde at søge boligforholdene inddraget i fordelingsgrundlaget. Det skal dog understreges, at det nye bygnings- og boligregister vil indeholde oplysninger om de alders- og udstyrsmæssige forhold i de enkelte boliger. Når registret kommer i drift, er der derfor grund til at overveje dets muligheder med henblik på at gøre udgiftsbehovsudligningen mere hensigtsmæssig.

Kriteriet "antal standardlejligheder", der allerede anvendes ved bloktilskudsfordelingen som kriterium for udgiftsbehovet på boligsikringens område, giver en rimelig god samvariation med kommunernes udgifter pr. indbygger til boligsikring. Det fremgår af nedenstående figur 5:



Figur 5. Kommunernes udgifter til boligsikringsydelser, målt pr. indbygger, og antallet af standardlejligheder pr. indbygger i kommunerne (i figuren mangler observationer for 88 kommuner, som på grund af sammenfaldende værdier med andre kommuner allerede er repræsenteret ved et punkt i figuren).

flår man i dag opgør antallet af standardlejligheder til bloktilskudsfordelingen, opdeler man lejlighederne i tre alderskategorier og vægter **dem** på grundlag af den gennemsnitlige husleje. Det er hensigtsmæssigt til måling af udgiftsbehovet på boligsikringsområdet, men næppe med henblik på måling af socialt betingede udgiftsbehov. Herved vil de nyere lejligheder nemlig få forholdsmæssig **stor** vægt i **fordelingsgrundlaget**, medens de ældre boliger - der formentlig **gennemsnitligt** er af **forholdsmæssig** ringere kvalitet - vil veje mindre.

Ganske vist har det nye, sociale boligbyggeri formentlig i "isse kommuner samlet socialt svage beboere, og dermed eventuelt skabt særlige udgiftsbehov. Arbejdsgruppen mener dog ikke, at antallet **af** standardlejligheder er et helt velegnet mål for boligforholdene;- sammenhæng med sociale udgiftsbehov i bred forstand, uanset at der på en række udgiftsområder kan konstateres en betydelig samvariation mellem dette kriterium og udgiftsniveauet (ydelsesniveauet). Antallet af standardlejligheder er herefter alene anvendt i forbindelse med boligsikringsområdet.

Betydningen af nyt socialt boligbyggeri for behovet for offentlige ydelser har flere gange været fremme i debatten, og er bl.a. blevet fremhævet af Århus kommune i en redegørelse fra kommunens social- og sundhedsforvaltning

Arbejdsgruppen har overvejet en mulig inddragelse af tilvæksten i det sociale boligbyggeri i fordelingsgrundlaget for bloktilskuddene' og har herunder foretaget analyser af samvariationen mellem udgiftsniveauet inden for forskellige udgiftsområder i (amts)kommunerne og et kriterium vedrørende antallet af lejligheder i **almennyttigt** boligbyggeri opført i perioden 1970-1977 i forhold til den samlede boligmasse. Disse analyser viste imidlertid, at der **kur** i meget ringe omfang kan konstateres en sådan **samvariation** mellem kriteriet og udgiftsniveauet i (amts)kommunerne. Arbejdsgruppen har på denne baggrund ikke fundet dette kriterium velegnet til at indgå i fordelingsgrundlaget for bloktilskuddene.

10) Redegørelse for udviklingen i klienttal og forbrug fra 1976 til 1977 på kontoen til forbigående hjælp (§ 37) i bistandsloven, Århus kommunes social- og sundhedsforvaltning, socialafdelingen, juni 1978.

Herefter har man overvejet mulighederne for at inddrage andelen af udlejningsboliger blandt kommunernes henholdsvis amtskommunernes samlede boligmasse i grundlaget for bloktilskudsfordelingen. Det er, som det vil være fremgået, næppe den ideelle løsning, men kriteriet må anses for konstaterbart og rimeligt upåvirkeligt. Endvidere synes statistiske analyser at vise, at der er en betydelig samvariation mellem kriteriet og udgiftsniveauet på en række områder, hvilket støtter en antagelse om acceptabel årsagssammenhæng og proportionalitet mellem kriterium og udgiftsbehov.

Der viste sig således at være en betydelig samvariation mellem kriteriet og udgiftsniveauet på følgende kommunale udgiftsområder: Dagpleje og daginstitutioner for henholdsvis børn og unge, døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge, fritidsundervisning for voksne, fritidsområder og -faciliteter, biblioteksvæsen og kulturel virksomhed samt brandvæsen og civilforsvar. For amtskommunernes vedkommende kunne en betydelig samvariation konstateres på udgiftsområderne: Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge, sygehusvæsen samt sygesikring.

Det skal dog bemærkes, at der sker en væsentlig reduktion i kriteriets statistiske betydning for så vidt angår dagpleje og daginstitutioner for børn samt døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge, når et andet, mere nærliggende kriterium - børn af enlige forsørgere - samtidig inddrages i analysen. Det samme er tilfældet for så vidt angår amtskommunernes udgifter til sygesikring. Tilsvarende gælder for de amtskommunale sygehusudgifters vedkommende, når kriteriet enlige folkepensionister samtidig medtages i analysen. Her er der altså tale om valg af den art, der er omtalt i kapitel V og nærmere redegjort for i kapitel VII' nedenfor. Man må "skønsomt" udelukke en boligvariabel til fordel for andre kriterier, hvor årsagssammenhængen synes mere åbenbar, fordi boligvariablen og de andre kriterier af statistiske grunde ikke kan indgå samtidigt i analysen. Det kan dog ikke hermed udelukkes, at boligforholdene også spiller en rolle for udgiftsbehovet.

På de andre områder er den konstaterede statistiske samvariation derimod et argument for at inddrage boligkriteriet i fordelingsgrundlaget, idet det dog skal bemærkes, at arbejdsgruppen af andre grunde, nærmere omtalt i kapitel VII nedenfor, har fundet dette kriterium uhensigtsmæssigt i relation til kommunernes udgifter til brandvæsen og civilforsvar.

Herudover finder man det for det første - i mangel på dyberegående viden om årsagerne til, at der opstår socialt betingede udgiftsbehov - rimeligt at have et mere generelt socialt udgiftsbehovskriterium i fordelingsgrundlaget, selvom der på grund af statistiske mangler kun kan findes et kriterium med indirekte sammenhæng med udgiftsbehovene. Boligkriteriet forekommer mere velegnet hertil end de lavindkomstkriterier, der i dag lader sig konstruere. For det andet afspejler kriteriet i nogen grad forhold som centerstatus og urbaniseringsgrad, som man - jfr. nedenfor - ikke har fundet mulighed for på nuværende tidspunkt direkte at inddrage i fordelingsgrundlaget.

Det skal særlig fremhæves, at det med det nye bygnings- og boligregister bliver muligt i højere grad at inddrage boligens kvalitetsmæssige aspekter i fordelingsgrundlaget. Således skal fordelingsnøglen sandsynligvis under alle omstændigheder rumme et boligkriterium, der på længere sigt kan gøres mere nuanceret.

Herefter finder arbejdsgruppen, at kriteriet "udlejningsboligernes andel af samtlige boliger i kommunen" bør indgå som kriterium i bloktilskudsfordelingen i relation til de ovennævnte kommunale udgiftsområder, således at man senere overvejer at erstatte kriteriet med et andet kriterium, når oplysninger fra det nye bygnings- og boligregister foreligger.

### 3. Arbejdsløshed

Det er en alment accepteret antagelse, at arbejdsløsheden er af betydning for kommunernes udgiftsbehov på det sociale område.

Imidlertid findes der ikke i dag landsdækkende statistik, der belyser arbejdsløshedens fordeling på de enkelte kommuner. Det skal dog nævnes, at der fra 1. januar 1979 etableres et ledighedsregister, som fra første halvdel af 1979 løbende producerer en kommuneopdelt ledighedsstatistik.

Arbejdsgruppen har således ikke haft det fornødne statistikgrundlag for at konstruere et arbejdsløshedskriterium, der har kunnet indgå i overvejelserne op til denne betænkning.

Man skal imidlertid anbefale, at man, når denne nye ledighedsstatistik foreligger, tager spørgsmålet op og overvejer, om man på dette grundlag kan konstruere et egnet kriterium, der afspejler sociale udgiftsbehov.

cl. Strukturelle kriterier

Herved forstås kriterier, der siger noget om kommunens fysiske struktur. I det nuværende bloktilskudssystem indgår der to sådanne kriterier: Kommunernes og amtskommunernes areal og km vejlængde.

Det har som nævnt været fremme i debatten, at det burde overvejes at tage videre hensyn til fysisk-strukturelle forhold ved bloktilskudsfordelingen, dvs. forhold som bymæssighed, befolknings-tæthed og centerfunktioner.

Der har ikke for arbejdsgruppen foreligget et konkret forslag til, hvorledes der kan tages hensyn til centerfunktionerne i tilskudsfordelingen, og man har afstået fra at gøre forsøg herpå - også fordi disse funktioner formentlig i et vist omfang opfanges af andre kriterier, bl.a. det nedenfor foreslåede.

Landsplanudvalgets sekretariat beregnede i sin tid et såkaldt "koncentrationsindeks", der groft sagt gjorde det muligt at tegne linier på landkortet gennem de steder, hvor der inden for en luftlinieafstand på 35 km bor lige mange mennesker. Arbejdsgruppen har set bort fra dette indeks i sine videre overvejelser, dels fordi der var tale om en særlig undersøgelse, der ikke er gentaget siden 1969, og dels fordi et sådant indeks næppe beskriver variationer i udgiftsbehov så godt som de nedenfor drøftede kriterier.

Med henblik på at finde et sådant strukturelt kriterium har arbejdsgruppen koncentreret sine overvejelser om

- urbaniseringsgraden, dvs. den del af befolkningen, der bor i bymæssig bebyggelse med over 1.000 indbyggere, og
- befolkningstætheden, dvs. antallet af indbyggere pr. hektar.

Endvidere har arbejdsgruppen vurderet, om der er grundlag for at tage hensyn til

- pendling, dvs. det forhold, at en person krydser kommunegrænsen på sin vej mellem bopæl og arbejdsplads,

idet et sådant kriterium kunne tænkes at afspejle strukturelle forskelle.

## 1. Urbanisering og befolkningstæthed

Arbejdsgruppen har foretaget statistiske analyser under anvendelse af hvert af disse kriterier. På nogle udgiftsområder gav den ene variabel, på andre den anden, den bedste samvariation med det faktiske kommunale udgiftsniveau. Forskellen i "forklaringsgrad" er taget som helhed ikke stor, og der er efter arbejdsgruppens opfattelse ikke basis for at anvende begge kriterier samtidig ved tilskudsfordelingen.

Ved valget mellem de to kriterier har man særlig lagt vægt på, at befolkningstætheden i modsætning til urbaniseringsgraden opgøres løbende. Dertil kommer, at urbaniseringsgraden - således som arbejdsgruppen har måttet opgøre den - giver en ret ringe nuancering mellem de forskellige kommuner.

Det hænger sammen med, at de seneste tal for urbaniseringsgraden stammer fra folke- og boligtællingen i 1970. Man har derfor været nødt til at fremskrive disse tal fra 1970 til 1975, på basis af udviklingen fra 1965 til 1970, hvilket i sig selv svækker pålideligheden af oplysningerne om urbanisering. Dertil kommer, at relativt mange kommuner ved fremskrivningen nær op på en urbaniseringsgrad på 100 pct., således at der ikke på basis af tallene er mulighed for at nuancere urbaniseringsgradens betydning for disse kommuners udgiftsbehov.

Arbejdsgruppen har herefter nærmere overvejet mulighederne for at anvende befolkningstætheden i fordelingsnøglerne.

Man har foretaget statistiske analyser, der viser god samvariation med det faktiske udgiftsniveau på følgende kommunale udgiftsområder: Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge samt vejvæsen (udgift pr. km vej).

På det amtskommunale område er der - udover døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge - tale om samvariation for så vidt angår gymnasier og faglige uddannelser.

På disse områder giver de foretagne analyser således argumenter for at inddrage kriteriet ved bloktilskudsfordelingen.

Kriteriet må anses for fuldt ud konstaterbart, og befolkningstætheden opgøres da som nævnt også løbende. Der kan ikke ganske ses bort fra, at kommunerne har visse muligheder for at påvirke deres

befolkningsstæthed gennem en påvirkning af indbyggertallet, se dog herom foran under a. Man finder således ikke belæg for at afvise kriteriet ud fra hensynet til upåvirkeligheden.

Tilbage står spørgsmålene om årsagssammenhæng og proportionalitet.

Der foreligger ikke for arbejdsgruppen nogle undersøgelser om disse forhold. Der er næppe overalt tale om en direkte årsagssammenhæng, men det forekommer ikke urimeligt at antage, at der på de nævnte udgiftsområder er særlige udgiftsbehov i kommuner med stor befolkningstæthed, og denne antagelse støttes som nævnt også af arbejdsgruppens statistiske analyser.

Herefter finder arbejdsgruppen, at befolkningstætheden bør indgå i de videre overvejelser om måling af udgiftsbehov på de nævnte udgiftsområder.

Da der nok i flere tilfælde er tale om en indirekte sammenhæng mellem kriterium og udgiftsbehov, tages der formentlig med indførelsen af dette kriterium hensyn til mekanismer bag udgiftsbehovene, som man ikke direkte har været i stand til at afdække. Man har derfor nok anvendt kriteriet, men undladt at inddrage det i relation til udgiftsområder, hvor kriteriets statistiske betydning reduceres kraftigt ved indførelse af andre kriterier.

## 2. Pendling

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at pendlingen kan tænkes at skabe relativt større udgiftsbehov i kommuner, hvortil der sker en nettopendling, og et mindre udgiftsbehov i andre kommuner. Betydelig pendling til en kommune kan tænkes at være en strukturel variabel, der bl.a. afspejler centerfunktioner. Det kunne være af interesse at belyse sammenhængen mellem pendlingen og f.eks. udgifter til infrastruktur, kulturelle formål og fritidsfaciliteter.

Man har imidlertid ikke haft et holdbart grundlag for sådanne analyser, idet der ikke er foretaget en landsdækkende opgørelse af pendlingsforholdene i de enkelte kommuner siden folke- og boligtællingen i 1970. Arbejdsgruppen har således ikke haft det fornødne statistikgrundlag for at inddrage et pendlingskriterium i sine analyser.

Det skal nævnes, at der påregnes gennemført en ny opgørelse af pendlingen i forbindelse med en folke- og boligtælling i 1981.

Endvidere planlægger Danmarks Statistik et arbejdspladsprojekt, som i løbet af 1981 bl.a. forventes at levere en årlig opgørelse af pendlingen.

Man skal herefter anbefale, at spørgsmålet tages op, når den nye statistik foreligger, med henblik på overvejelser om indførelse af et pendlingskriterium i fordelingsnøglen for bloktilskuddene.

## KAPITEL VII

### ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER OM NORMALUDGIFTSMETODEN

#### A. INDLEDNING

I kapitel VI er foretaget en gennemgang af de forskellige mulige kriterier, som eventuelt vil være egnede til opbygning af et ændret system for fordeling af bloktilskuddene samt for den særlige udligningsordning i hovedstadsområdet. Der blev herunder omtalt nogle resultater af de af arbejdsgruppen gennemførte statistiske analyser.

I dette kapitel er der redegjort nærmere for tilrettelæggelsen og resultaterne af arbejdsgruppens statistiske analyser samt for konsekvenserne af en udformning af bloktilskudsordningerne på grundlag af normaludgiftsmetoden. Denne metode er som omtalt i kapitel V karakteriseret ved, at den talmæssige beskrivelse af samvariationen mellem kommunernes og amtskommunernes udgifter og de forskellige kriterier, som kommer til udtryk i resultaterne af de statistiske analyser, lægges direkte til grund for fordelingen af bloktilskuddene.

I tabel 1 og 2 senere i teksten er vist de udgiftsområder, som det er fundet hensigtsmæssigt at arbejde med i de statistiske analyser, og de kriterier, som arbejdsgruppen på grundlag af resultaterne af disse analyser sammenholdt med de i kapitel VI gjorde overvejelser har fundet det rimeligt at anvende til beskrivelse af de enkelte udgiftsområder.

Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende tilrettelæggelsen af de statistiske analyser og den konkrete udvælgelse af kriterier for hvert udgiftsområde på grundlag af resultaterne heraf er omtalt i afsnit B nedenfor. Herefter har man i afsnit C vist, hvorledes resultaterne af de statistiske analyser kan lægges direkte til grund for opbygningen af et nyt fordelingsgrundlag for bloktilskuddene efter normaludgiftsmetoden, samt konsekvenserne for kommuner og amtskommuner af et sådant nyt fordelingsgrundlag. Endelig har man

i afsnit D vist, hvorledes det er muligt at kombinere en eventuel omlægning af bloktilskuddene til normaludgiftsmetoden med en ændring af den eksisterende kommunale udligningsordning.

## B. NÆRMERE OM DE STATISTISKE ANALYSER

### a. Tilrettelæggelsen af arbejdsgruppens analyser

#### 1. Afgrænsningen af udgiftsarter

Arbejdsgruppens udgangspunkt for de statistiske analyser har været en samling af de kommunale og amtskommunale r.ettodriftsudgifter ifølge budget 1977, dvs. driftsudgifter fratrukket statsrefusioner samt betalinger fra borgerne og fra andre kommuner/amtskommuner, i 12 udgiftsgrupper for kommunernes og 10 udgiftsgrupper for amtskommunernes vedkommende

Ved denne samling af udgifter i udgiftsgrupper, som er både hensigtsmæssig og nødvendig med henblik på at opnå et tilfredsstillende grundlag for de statistiske analyser, har man søgt at tilgode flere hensyn. For det første har man således lagt vægt på at samle udgifter, for hvilke det gælder, at de bagvedliggende foranstaltninger retter sig mod den samme personkreds og/eller er af ensartet natur. Ud fra denne grundtanke har man eksempelvis valgt at sammenlægge kommunernes udgifter til folkeskolevæsen og til fritidsundervisning for unge. For det andet har man - på baggrund af en række indledende regressionsanalyser af samvariationen mellem de enkelte udgifter og kriterier - ved samlingen i udgiftsgrupper søgt at finde frem til udgifter, der samvarierer med de samme kriterier, og hvor der samtidig foreligger en rimelig begrundelse for at antage eksistensen af en årsagssammenhæng mellem kriterier og udgifter.

Hovedindholdet af de udgiftsgrupper, som er fremkommet ved denne samling, er for kommunernes vedkommende følgende:

- udgifter til kontanthjælpsydelse

- 1) Arbejdsgruppen er opmærksom på, at 1977-budgetterne er de første budgetter, der er udarbejdet efter reglerne i den netop gennemførte budget- og regnskabsreform, hvilket kan have medført visse fejl i grundmaterialet. Det må imidlertid antages, at disse fejl ikke er af væsentlig betydning for analyseresultaterne.

- udgifter til dagpleje og daginstitutioner samt sundhedspleje for børn<sup>2)</sup>
- udgifter til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge
- udgifter til institutioner for ældre og handicappede, praktisk bistand i hjemmet, hjælpemidler og omsorgsarbejde, hjemmesygepleje samt pensionistboliger og -kollektiver
- udgifter til boligsikringsydelse
- udgifter til dagpengeydelse, sygesikringsydelse, revalideringsinstitutioner, forsorghjem, hjælpemiddelcentraler, offentlige pensioner (fortrinsvis særlig hjælp til enker), visse sundhedsmæssige ydelser samt udgifter til beskæftigelse af arbejdsløse og tilskud til sociale formål
- udgifter til folkeskolevæsen, daginstitutioner for unge (klubber, fritidshjem), fritidsundervisning for unge samt sundhedspleje for unge
- udgifter til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed, fritidsundervisning for voksne samt fritidsområder og -faciliteter
- udgifter til vejvæsen
- udgifter til administration
- udgifter til brandvæsen og civilforsvar
- udgifter til vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v. samt kollektiv trafik.

For amtskommunernes vedkommende er udgiftsgrupperne følgende:

- udgifter til vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger og kollektiv trafik samt bidrag til hovedstadsrådet
- udgifter til vejvæsen
- udgifter til gymnasier og faglige uddannelser
- udgifter til befordring af elever
- udgifter til folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed

2) Arbejdsgruppen er opmærksom på, at frivilligt besluttede kommunale bevillinger til nedsættelse af forældrebetaling i daginstitutioner øger de således definerede kommunale nettodriftsudgifter og derfor ikke burde indgå i det anvendte udgiftsbegreb, idet de må ses som udtryk for en særlig standard og ikke som et udgiftsbehov.

- udgifter til sygehusvæsen
- udgifter til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge, folkeskolevæsen samt visse sundhedsmæssige ydelser
- udgifter til sygesikring
- udgifter til revalideringsinstitutioner, forsorgshjem samt arbejdsformidling
- administration (herunder socialcentre og hjælpemiddelcentre).

En mere detaljeret redegørelse for sammensætningen af de enkelte udgiftsgrupper, med henvisning til den autoriserede kontoplan for kommuner og amtskommuner, findes i bind II, bilag 9.

Efter denne samling af udgifter er hver udgiftsgruppe omregnet til samme lønniveau på grundlag af et lønindeks for stedtillægs-satser. En nærmere beskrivelse af dette lønindeks findes i bind II, bilag 4.

For hver udgiftsgruppe er der derefter foretaget en statistisk analyse med henblik på at finde den bedste samvariation med de udvalgte kriterier.

## 2. Normeringsproblemet

Formålet med de statistiske analyser er at undersøge og beskrive samvariationen mellem (amts)kommunernes udgifter til bestemte formål, f.eks. udgifter til ældreinstitutioner m.v. (betegnet U nedenfor), og forskellige kriterier, der kan formodes at have indflydelse på udgiftsbehovet og dermed de samlede udgifter på det pågældende område, f.eks. antallet af ældre (G), antallet af ældre, som er enlige (H), og fordelingen af det samlede antal boliger (B) på udlejningsboliger (L) og ejerboliger (B-L).

Matematisk kan denne sammenhæng mellem udgifter og kriterier, der således ønskes undersøgt og beskrevet, generelt udtrykkes som:

$$(1) \quad U = f(G, H, L, B-L)$$

eller, idet der antages proportionalitet mellem udgifterne og de enkelte kriterier:

$$(2) \quad U = a_0 + a_1 \cdot G + a_2 \cdot H + a_3 \cdot L + a_4 \cdot (B-L)$$

hvor  $a_0, \dots, a_4$  er konstanter.

L og  $B+L$  kan siges at udtrykke samme forhold. Det vil derfor være nærliggende at nøjes med det ene kriterium, f.eks. L. Herved fås:

$$(3) \quad U = a_0 + a_1 \times G + a_2 \times H + a_3 \times L$$

dvs. kommunernes udgift til ældreinstitutioner m.v. antages at være afhængig af antallet af ældre, antallet af ældre, som er enlige, og antallet af udlejningsboliger.

Med henblik på en vurdering af kriteriernes betydning for udgiftsbehovet på udgiftsområdet kan man foretage en statistisk analyse af samvariation mellem udgift og kriterier.

Hvis man imidlertid uden videre lagde den ovenfor omtalte ligning (3) til grund for den statistiske analyse, ville man i de fleste tilfælde ikke kunne opnå tilfredsstillende resultater, fordi de enkelte kriterier samvarierer indbyrdes (man siger, at der er et multikollinearitetsproblem). Dette hænger først og fremmest sammen med, at den enkelte (amts)kommunes "størrelse" har indflydelse på værdierne for den pågældende (amts)kommune af hovedparten af de undersøgte kriterier. De fleste af kriterierne kan med andre ord siges at indeholde et element af "størrelse".

Problemet opstår i særlig grad, hvor "klienttallet", dvs. antallet af personer i den personkreds, som udgiftsgruppen særligt retter sig imod, hænger nøje sammen med (amts)kommunens størrelse. I ovenstående eksempel, ældreinstitutionsområdet, er "klienttallet" - antallet af ældre - således stærkt påvirket af den enkelte kommunes "størrelse, som samtidig må formodes at komme til udtryk i antallet af udlejningsboliger i kommunen.

Hertil kommer, at der for næsten alle udgifters vedkommende gælder, at de samvarierer med kommunens eller amtskommunens størrelse, f.eks. udtrykt ved det samlede indbyggertal. Denne samvariation vil beregningsteknisk kunne være af så dominerende betydning, at de mere nuancerede sammenhænge, der måtte være mellem udgiftens størrelse og andre kriterier, herved undertrykkes.

Disse problemer kan kun løses ved at foretage en såkaldt normering af de enkelte udgifter og kriterier, hvilket vil sige, at de enkelte udgifter og kriterier måles pr. indbygger eller lignende.

For den overvejende del af de kommunale og amtskommunale udgifters vedkommende gælder det, at de er "klientafhængige", dvs. at de f.eks. afhænger af kommunens eller amtskommunens samlede indbyggertal eller et aldersbegrænset udsnit heraf. Det sidste vil eksempelvis være tilfældet, hvor der er tale om udgifter i forbindelse med ydelser, der retter sig imod en bestemt aldersgruppe - udgifter til skolevæsen o.lign. - og ydelser, der kan påvises i særlig grad at tilfalde personer i en bestemt aldersgruppe; som et eksempel kan her nævnes udgifter til kontanthjælp, jfr. kapitel VI, afsnit D.a.3 ovenfor.

Arbejdsgruppen har derfor i forbindelse med de statistiske analyser her valgt for disse udgifters vedkommende at foretage en normering med "klienttallet". Herved forstås, at beregningerne tager sigte på at måle samvariationen mellem på den ene side værdierne for den enkelte (amts)kommune af et antal kriterier og på den anden side (amts)kommunens udgifter divideret med (amts)kommunens samlede indbyggertal eller med antallet af indbyggere i den relevante aldersgruppe. Fordelen ved denne fremgangsmåde er, at man herigennem bliver i stand til at finde frem til de kriterier, som bedst beskriver samvariationen med udgifterne udover størrelsen i sig selv. For så vidt angår vejområdet, er normeringen dog foretaget ved at dividere med antallet af vejkilometer. Tilsvarende er der for kommunernes udgifter til boligsikringsydelser og amtskommunernes udgifter til sygehusvæsen foretaget en normering med de kriterier, som udgifterne er henført til ved vægtberegningen i det eksisterende tilskudssystem, nemlig henholdsvis antallet af standardlejligheder og det beregnede antal sengedage.

En række af de udgiftsfunktioner, som arbejdsgruppen har ladet indgå i sine analyser, bygger således på den forudsætning, at udgifterne er "klientafhængige". Denne forudsætning implicerer, at det er variationer i disse "klientafhængige" udgifter pr. skolebarn, pr. 65 årig og derover eller lignende, som antages at indgå i kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes budgetovervejelser, og ikke de rene totaludgifter. En normering af udgifterne bygger på den antagelse, at det eksempelvis er kommunens udgifter til ældreinstitutioner pr. 65 årig og derover og ikke de samlede udgifter til dette formål, som er genstand for lokalpolitisk beslutningstagen, således at den normerede udgift er den relevante størrelse at indrage i de statistiske analyser.

For andre udgiftsområders vedkommende er en forudsætning om "klientafhængighed" og om lokalpolitisk beslutningstagen i relation til normerede udgifter ikke rimelig. Som et eksempel kan nævnes kommunernes udgifter til administration og planlægning. Her kan der næppe siges at være et "klienttal", der har nær sammenhæng med udgiftsudviklingen. For disse udgiftsområder har man derfor i de statistiske analyser taget udgangspunkt i kommunernes og amtskommunernes samlede udgifter. Dette har til gengæld indebåret, at man ikke i disse tilfælde har haft mulighed for at analysere samvariationen mellem udgifterne og flere kriterier samtidig, men derimod har måttet inddrage kriterierne enkeltvis i analyserne.

For de øvrige udgiftsområder har man derimod gennemført analyserne på de normerede og ikke de samlede udgifter, som de optræder i budgetter og regnskaber.

Det medfører, at udgifterne til ældreinstitutioner m.v. ikke er forsøgt beskrevet ved et udtryk svarende til (3) ovenfor, men derimod ved anvendelse af normerede udgifts- og kriteriestørrelser i de statistiske analyser er forsøgt beskrevet ved følgende sammenhæng:

$$(4) \quad G = a_0 + a_1 X_G + a_2 B^X$$

Den udgiftsstørrelse, der beskrives ( $\frac{U}{I}$ ), er altså udgiften til ældreinstitutioner m.v. pr. indbygger på 65 år og derover i kommunen.

Udtrykket (4) kan begrundes på følgende måde:

Bistandsloven stiller ikke krav om, at den enkelte kommune skal udbyde en bestemt dækning af ældreinstitutionspladser pr. 65 årig og derover, men loven og befolkningens naturlige tilskyndelse til at foretage sammenligninger af ydelsesniveauet mellem nabokommuner gør det uden tvivl vanskeligt for kommunalbestyrelserne at bevæge sig for langt bort fra en slags gennemsnitligt ydelsesniveau.

Som omtalt i kapitel VI, afsnit D.b.2., ovenfor, giver arbejdsgruppens undersøgelser af kriteriet enlige folkepensionister, jfr. bind II, bilag 5, grundlag for en antagelse om, at der på specielt ældreinstitutionsområdet er knyttet et større udgiftsbehov til gruppen af enlige end til gruppen af gifte folkepensionister. Det er derfor rimeligt at antage, at ud-

giften til ældreinstitutioner pr. 65 årig og derover tillige afhænger af, hvor stor en andel af de ældre i den enkelte kom-  
mune, som er enlige (-).

Det synes også rimeligt at antage, at dårlige boliger i kommunen vil give et større ældreinstitutionersbehov end gode boliger, Som diskuteret i kapitel VI, har arbejdsgruppen i denne omgang måttet nøjes med alene at bygge dette mål på boligmassens fordeling på udlejningsboliger og ejerboliger. Jo større en del af indbyggerne, der bor til leje, jo lavere boligstandard må der alt andet lige umiddelbart kunne forventes. Dette forhold kunne udtrykkes ved antallet af udlejningsboliger pr. indbygger, men da dette ville betyde, at en befolkningsafvandring fra kommunen selvstændigt kan påvirke størrelsen af kriteriet, er et mere direkte mål anvendt, nemlig udlejningsboligernes andel af den samlede boligmasse (-).

b

På denne baggrund er denne sammenhæng mellem udgift og kriterier, der er udtrykt i (4), herefter gjort til genstand for en statistisk analyse for at undersøge, om analysen giver støtte for de anførte antagelser eller ikke.

Den konkrete normering af udgifter og kriterier, som er foretaget i forbindelse med de statistiske analyser for en række udgiftsområder, fremgår af afsnit 4 samt afsnit b nedenfor.

De tekniske problemer, som spørgsmålet om normering af udgifter og kriterier rejser, opstår ikke blot, fordi der ved de gennemførte analyser anvendes regressionsanalyseteknik. Men anvendelsen af regressionsanalyseteknik gør det nødvendigt alene af analysetekniske grunde at tage stilling til, om det er de samlede eller de normerede udgifter, det er relevant at inddrage i undersøgelserne.

Det skal understreges, at det er af afgørende betydning for resultaterne af de statistiske analyser, hvilke forudsætninger med hensyn til "klientafhængighed" der er anlagt, og hvilken normeringsløsning der i givet fald er valgt. Det skyldes, at den valgte forudsætning om "klientafhængighed" og den konkrete normeringsløsning har indflydelse på, om de analyse-mæssige forudsætninger om proportionalitet fortsat gælder, når de normerede udgifter inddrages i analysen i stedet for de samlede udgifter.

Hvis en bestemt ligning, f.eks. den ovenfor under (3) omhandlede, må antages "bedst" at beskrive virkeligheden, og der altså reelt ikke er tale om "klientafhængighed", vil anvendelse af nor-

merede udtryk som (4) i værste fald kunne give anledning til direkte forkerte eller uholdbare resultater.

### 3. Vægtning af problemet

Når man foretager statistiske analyser af samvariationen mellem de normerede udgifter og ét eller flere - ligeledes normerede - kriterier ved hjælp af lineær regressionsanalyseteknik, indebærer det, at forholdene, i en lille (arts) kommune vejer lige så tungt ved beregningen af udtryk for samvariationen som forholdene i en stor (amts)kommune, i relation til normaludgiftsmetoden, hvor denne beregning lægges direkte til grund for tilskudsudmålingen, betyder dette eksempelvis, at Københavns beslutning om standarden for lokaler til folkeskolen ikke vejer tungere end Læsø's beslutning herom ved beregningen af normaludgiften pr. 7-16 årig. Man kan udtrykke dette på den måde, at alle (amts)kommuners beslutninger er lige "rigtige" og derfor bør have samme vægt i analyserne.

Det kan imidlertid diskuteres, om det er hensigtsmæssigt at lade store og små (amts)kommuners forhold og beslutningsadfærd veje lige tungt ved beskrivelsen af den statistiske samvariation og den derpå følgende beregning af normaludgifter. Det kan således hævdes, at beslutninger i store (amts)kommuner rent faktisk påvirker en større del af befolkningen end beslutninger i en lille (amts)kommune. Skal der tages hensyn hertil, kan dette gøres ved, at den enkelte (amts)kommune i beregningerne tillægges en vægt, der udtrykker dens størrelse, f.eks. (amts)kommunens indbyggertal eller andel af landets samlede indbyggertal. Hermed vil forholdene og beslutningsadfærden i f.eks. Københavns kommune tælle dobbelt så meget som i Århus og 50 gange så meget som i Assens ved fastlæggelsen af normaludgiftsmetoden. Dette svarer **til** den hidtidige praksis, idet de enkelte (amts)kommuners udgifter efter de gældende regler rent faktisk påvirker beregningen af de vægte, der anvendes ved fordelingen af bloktilskuddene, på den måde.

Beregningsteknisk betyder den omtalte vægtning, at afstanden mellem de enkelte punkter og linien i figur 4 i kapitel V (afstanden markeret med z), reduceres, når der er tale om, at mange mennesker berøres, således at (amts)kommuner med særligt mange indbyggere i særlig grad påvirker beregningsresultaterne. Vægtningen medfører, at de enkelte observationer fra større (amts)kommuner så at sige "suger" linien **til** sig og derved får større indflydelse på liniens hældning og altså på størrelsen af den herefter beregnede nor-

maludgift pr. indbygger eller lignende end observationer fra mindre (amts)kommuner.

Det er i sidste instans et politisk spørgsmål, om der bør foretages en vægtning efter (amts)kommunestørrelse som beskrevet eller ej, nemlig et spørgsmål, om der med bloktilskuddene sigtes på en kommunaløkonomisk udligning mellem borgerne i de 27b kommuner og 14 amtskommuner eller mellem 275 kommunalbestyrelser og mellem 14 amtsråd.

Arbejdsgruppen har som nævnt, i overensstemmelse med hvad der er gældende i dag, valgt at foretage den omtalte vægtning i forbindelse med de statistiske analyser. I bind II, bilag 11 og 12, har .næn imidlertid samtidig vist resultaterne af beregninger, hvor der ikke er foretaget en vægtning.

Et vist fingerpeg om, hvor stor en indflydelse disse meget teknisk betonedede problemer vedrørende normering, vægtning og afgrænsning af datagrundlaget har for de faktiske analyseresultaters holdbarhed ved udformningen af bloktilskudsordningerne efter normaludgiftsmetoden, kan man få ved at sammenligne resultaterne af Københavns analyser med arbejdsgruppens. Der er anvendt tal fra to forskellige år, forskellig normeringsteknik, og Københavns beregninger er foretaget uden vægtning. Alligevel giver de to sæt analyser som helhed resultater, som i vidt omfang tegner det samme fordelingsmønster og stort set i samme størrelsesorden.

Selv om de nævnte tekniske problemer på denne baggrund må antages at være af relativt begrænset betydning, bør de efter arbejdsgruppens opfattelse ikke undervurderes, da valget af metode til måling af udgiftsbehov og dermed også valget af udligning kan føre til mærkbart forskellige resultater for den enkelte kommune, og derfor i sidste ende er et landspolitisk anliggende.

#### 4. Udgiftsbehovskriterierne i arbejdsgruppens analyser

Som det fremgår af afsnit 2 ovenfor, er der i forbindelse med de statistiske analyser for de fleste af de kommunale og amtskommunale udgiftsområders vedkommende foretaget en normering af udgifter og kriterier.

I nedenstående oversigt over de kriterier, som har indgået i arbejdsgruppens analyser, har man derfor valgt at angive kriterierne i deres normerede form, dvs. som de har indgået i analyserne, baseret på en normering af udgifter og kriterier. De normerede

kriterier er typisk opgjort som andelen af indbyggere i (amts)kommunen i en bestemt gruppe, karakteriseret ved alder, civilstand eller lignende, eller som en størrelse - areal eller lignende - målt pr. indbygger. De unormerede kriterier, som er benyttet i analyserne af visse udgiftsområder, er derimod opgjort som antallet i stedet for andelen eller som totalstørrelsen i stedet for størrelsen pr. indbygger. For enkelte kriterier gælder det dog, at de kun er mulige at opgøre i normeret form. Dette er således tilfældet for kriteriet befolkningstæthed.

For primærkommunernes vedkommende har følgende kriterier været inddraget i arbejdsgruppens analyser:

- andelen af indbyggere i forskellige aldersgrupper, f.eks. 17-39 årige, 45 år og derover, 45-64 årige, 65 år og derover, 75 år og derover etc.
- andelen af folkepensionister, som er enlige
- andelen af børn af enlige forsørgere
- andelen af udlejningsboliger af samtlige boliger
- antal standardlejligheder pr. indbygger
- befolkningstæthed
- urbaniseringsgrad
- areal pr. indbygger
- skalaindkomst pr. indbygger
- bruttoindkomst pr. indbygger
- beskatningsgrundlag pr. indbygger.

I analyserne for amtskommunerne er anvendt stort set de samme kriterier, idet der dog har været gjort forsøg med lidt anderledes afgrænsede aldersgrupper. Ligeledes er kriteriet antal standardlejligheder pr. indbygger udgået for amtskommunernes vedkommende, mens man til gengæld her har opereret med kriteriet beregnet antal sengepladser pr. indbygger.

Når flere af de eksisterende kriterier ikke er medtaget i oversigten ovenfor, skyldes det netop, at der i de fleste tilfælde er foretaget en normering af udgifterne. Denne normering betyder nemlig, at der allerede på udgiftssiden er taget hensyn til visse kriterier. Når man eksempelvis i de statistiske analyser tager ud-

gangspunkt i kommunernes og amtskommunernes udgifter til vejvæsen pr. km vej, er dette ensbetydende med, at kriteriet km vejlængde automatisk indgår i analyserne, og der er derfor ikke behov for at tage yderligere, hensyn til dette kriterium.

De kriterier, der i kraft af den gennemførte normering af udgifterne automatisk indgår i analyserne af forskellige udgiftsgrupper, er for primærkommunernes vedkommende: antal 0-6 årige, antal 7-16 årige, antal 0-20 årige, antal 17-39 årige, antal 65 årige og derover, antal indbyggere i alt, km vejlængde og antal standardlejligheder. For amtskommunernes vedkommende er der tale om bølgende kriterier: antal 15-19 årige, antal 0-20 årige, antal indbyggere i alt, km vejlængde samt beregnet antal sengedage.

Den konkrete opgørelsesmetode for ds enkelte kriterier er omtalt i bind II, bilag 10.

Som det fremgår af oversigten over undersøgte kriterier ovenfor, har der i arbejdsgruppens analyser indgået flere kriterier, som må formodes at beskrive de samme forhold. Dette gælder således på den ene side kriterierne befolkningstæthed og urbaniseringsgrad og på den anden side kriterierne skalaindkomst pr. indbygger, beskatningsgrundlag pr. indbygger og bruttoindkomst pr. indbygger. Der blev da også på et ret tidligt stadium af arbejdsgruppens analyser truffet et valg mellem disse alternative kriterier. Som det allerede fremgår af kapitel VI, har man således foretrukket at anvende befolkningstætheden fremfor urbaniseringsgraden som kriterium for de strukturelt betingede udgiftsbehov. De statistiske analyser giver ikke noget grundlag for at vælge mellem de to kriterier, men befolkningstætheden har den fordel fremfor urbaniseringsgraden, at der finder en årlig opgørelse af kriteriet sted, ligesom befolkningstætheden i øvrigt må anses for at være det mest nuancerede af de to kriterier. Af de tre kriterier til beskrivelse af indkomstforholdene har man valgt skalainkomsten pr. indbygger, som i de fleste tilfælde giver de bedste resultater med hensyn til samvariation med udgifterne.

Det er vigtigt at bemærke, at det for flere af kriterierne gælder, at de som følge af en stærk indbyrdes samvariation ikke kan benyttes samtidig i regressionsanalyserne. Dette er således tilfældet for kriterierne andel børn af enlige forsørgere, andel udlejningsboliger af samtlige boliger samt antal standardlejligheder pr. indbygger. Den stærke indbyrdes samvariation mellem disse tre kriterier må imidlertid i et vist omfang tages som udtryk for,

at de hver for sig beskriver målelige udtryk for sociale forskelle mellem (amts)kommunerne. Netop derfor kan der siges at være en vis baggrund for at foretage et valg mellem dem. For amtskommunernes vedkommende gælder det særligt, at kriteriet andel enlige folkepensionister ikke kan benyttes samtidig med de to førstnævnte kriterier ovenfor. Hvor det på denne måde har været nødvendigt at foretage et valg mellem forskellige kriterier, er valget i de tilfælde, hvor samvariationen har været stort set ens for kriterierne, så vidt muligt sket ud fra antagelser om årsagssammenhænge, baseret på den foreliggende faglige viden og statistik på opgaveområdet.

Også for visse af kriterierne for andelen af indbyggere i bestemte aldersgrupper<sup>1</sup> er der tale om en stærk indbyrdes samvariation.

## 5 Gennemførelsen af de statistiske analyser

De konkrete regressionsanalyser er gennemført således, at man for hver af de kommunale og amtskommunale udgiftsgrupper indledningsvis har fjernet de af kriterierne i oversigten ovenfor, som beskriver forhold, der må forekomme at være klart irrelevante i relation til den pågældende udgiftsgruppe. Således har man f.eks. udeladt kriteriet andel enlige folkepensionister i forbindelse med analyserne af kommunernes udgifter på daginstitutionsområdet. Herved er direkte tilsigtet, at de fundne statistiske sammenhænge skal kunne fortolkes ud fra en antagelse om bagvedliggende årsagssammenhænge.

Der er herefter gennemført en række regressionsanalyser, hvor de for hver udgiftsgruppe udvalgte kriterier har indgået i forskellige kombinationer. På grundlag af resultaterne af disse analyser sammenholdt med viden om de faktiske forhold samt foreliggende statistik og undersøgelser i øvrigt har man endelig foretaget et valg af de kriterier, som synes mest velegnede til at beskrive udgiftsbehovet på det pågældende udgiftsområde. Det skal dog bemærkes, at arbejdsgruppen i visse situationer har valgt at se bort fra kriterier, som kun indgik i beskrivelsen af et enkelt udgiftsområde, hvor andre og mere anvendte kriterier har været omtrent lige så velegnede.

I det følgende afsnit er redegjort nærmere for arbejdsgruppens udvælgelse af kriterier på grundlag af de statistiske analyser. Der skal dog her knyttes nogle generelle bemærkninger til de opnåede analyseresultater for så vidt angår kriteriet indkomst pr. indbygger,

Dette kriterium er, som det blev omtalt i kapitel VI, oprindeligt inddraget i arbejdsgruppens analyser i et forsøg på at skabe grundlag for en vurdering af, hvorvidt det måtte anses for hensigtsmæssigt at konstruere et egentligt lavindkomstkriterium med særligt henblik på beskrivelsen af kommunernes og amtskommunernes udgiftsbehov inden for social- og sundhedssektoren.

Såfremt indkomsten pr. indbygger indgik som en form for lavindkomstkriterium, og altså som en udgiftsbehovsfaktor i de statistiske analyser, måtte det forventes, at der på flere udgiftsområder kunne konstateres en negativ samvariation mellem indkomstens højde og de sociale udgifter, således at lav indkomst pr. indbygger som hovedregel optrådte sammen med en høj udgift til for eksempel kontanthjælp og anden bistand. Der er i de statistiske analyser imidlertid kun konstateret samvariation mellem indkomsten pr. indbygger og udgiftens størrelse på områder, hvor der er tale om serviceydelser, hvor høj indkomst må forventes at føre til krav om en relativt højere standard. Den fundne sammenhæng er da også positiv.

Den uden tvivl eksisterende sammenhæng mellem lavindkomst og behov for store bistandsudgifter har ikke kunnet måles direkte. På de fundne udgiftsområder optræder indkomsten pr. indbygger altså ikke som en udgiftsbehovsfaktor i de statistiske analyser. Den konstaterede positive samvariation mellem kriterium og udgift på en række udgiftsområder må derimod skyldes, at indkomsten pr. indbygger i de statistiske analyser optræder i sin rolle som efterspørgselsfaktor, dvs. som en faktor, der beskriver de efterspørgselsmæssige forholds indflydelse på udgifterne. Dette betyder, at den konstaterede positive samvariation mellem kriterium og udgift antages i et vist omfang at være udtryk for, at der med større indkomst pr. indbygger følger en større efterspørgsel efter offentlige ydelser - helt parallelt med efterspørgslen efter private goder - fra borgernes side og samtidig større muligheder for kommuner og amtskommuner for at tilvejebringe et øget udbud af ydelser uden drastiske stigninger i skatteudskrivningen.

Det vil efter arbejdsgruppens opfattelse være nødvendigt at udelukke disse efterspørgselsmæssige forhold fra udgiftsbehovsudligningen. Hvis kriteriet udelukkes helt af analysen, risikerer man imidlertid, at andre kriterier så at sige "overtager" en del af denne ressourceeffekt.

Det principielle problem i forbindelse med en vurdering af de (amts)kommunale udgiftsbehov er, at den kommunale adfærd, som analyserne egentlig skulle belyse, burde være uafhængig af forskelle i skattegrundlag.

Ideelt burde der derfor først gennemføres en fuldkommen udlig-ning af forskelle i skattegrundlag, hvorefter vurderingen af ud-giftsbehovene kunne finde sted. Da dette ifølge sagens natur ikke er muligt, er det blevet forudsat, at forskelle i skattegrundlag ikke påvirker de gennemsnitsværdier, der bruges som vægte.

Der er noget, der tyder på, at denne forudsætning ikke er helt holdbar. Det forekommer da også rimeligt at antage, at der er et vist mønster, f.eks. kunne det tænkes, at kommuner, hvor andelen af pensionister er særlig høj, samtidig har en lav andel af er-hvervsaktive. Dette kan betyde, at skattegrundlaget er lavt, såle-des at der af den grund er et lavere udgiftsniveau på ældreområdet neiop i de kommuner, hvor der er flest pensionister. Hvis der ikke korrigeres herfor, bliver det beregnede behov for ældreinstitutioner undervurderet ved anvendelse af adfærdsmetoden.

Denne korrektion er i arbejdsgruppens analyser foretaget ved, at kriteriet indkomst pr. indbygger er medtaget i analyserne, men herefter neutraliseret på den måde, Københavnsrapporten har fore-slået, nemlig ved i beregningerne af normaludgifter for de enkelte (amts)kommuner at benytte den gennemsnitlige indkomst pr. indbyg-ger for hele landet i stedet for den faktiske indkomst pr. indbyg-ger i de enkelte (amts)kommuner.

Noget tilsvarende kunne tænkes at gælde om de bloktilskud m.v. som kommunerne modtager pr. indbygger. Da der imidlertid her kun har kunnet konstateres få og meget svage statistiske sammenhænge, har arbejdsgruppen ikke fundet grundlag for at foretage en korrek-tion for forskellene i kommunernes bloktilskud m.v. pr. indbygger.

#### b. Resultaterne af arbejdsgruppens analyser

I tabel 1 og 2 er for henholdsvis primærkommunerne og amtskom-munerne bragt en sammenfattende oversigt over, hvilke kriterier ar-bejdsgruppen på grundlag af de statistiske analyser har fundet vel-egnede til at beskrive udgiftsbehovet på de enkelte udgiftsområder.

I afsnit 1 og 2 nedenfor er nærmere redegjort for resultater-ne af arbejdsgruppens analyser omfattende samtlige kommuner og amts-kommuner i landet. Det er i denne forbindelse angivet, hvorledes

beregningen af kommunernes og amtskommunernes normaludgifter på de forskellige udgiftsområder - der indgår ved opgørelsen af de enkelte kommuners og amtskommuners udgiftsbehovstal efter normaludgiftsmetoden - foretages på grundlag af de opnåede resultater. I afsnit 3 er knyttet nogle bemærkninger til analyserne for hovedstadsområdet alene.

I bind II, bilag 11, er gengivet EDB-udskrifterne fra regressionsanalyserne med de for hver udgiftsgruppe udvalgte kriterier, ligesom der her er redegjort for visse tekniske detaljer i forbindelse med analyserne.

Tablel 1. Oversigt over udvalgte kriterier m.v. for de primærkommunale udgiftsgrupper

Udgiftsgrupper:	Kontanthjælp	Daginstitutioner m.v.	Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge	Institutioner for ældre og handicappede m.v.	Boligsikring	Dagpenge m.v.	Folkeskolevæsen m.v.	Folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v.	Vejvæsen	Administration	Brandvæsen og civilforsvar <sup>1)</sup>	Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v. <sup>1)</sup>
1. Deflatering med Lønindex:		X	X	X			X	X	X	X	X	X
2. Normering af udgiftsgruppe med:						X					X	X
a. Samlet indbyggertal								X				
b. Antal 0-6 årige												
c. Antal 7-16 årige		X					X					
d. Antal 0-20 årige				X								
e. Antal 17-39 årige												
f. Antal 65 årige og derover		X		X								
g. Antal standardlejligheder					X							
h. Km vej									X			
3. Udvalgte kriterier:												
a. Andel børn af enlige forsørgere	X											
b. Andel udlejningsboliger af samtlige boliger		X						X				
c. Befolkningstæthed			X						X			
4. Korrektion for skalaalkomst pr. indbygger:		X					X	X	X			
Ingen kriterier udvalgt				Ingen kriterier udvalgt								
Ingen kriterier udvalgt				Ingen kriterier udvalgt								
Ingen kriterier udvalgt												
Ingen kriterier udvalgt												
Ingen kriterier udvalgt												
Ingen kriterier udvalgt												
Ingen kriterier udvalgt												
Ingen kriterier udvalgt												

1) I arbejdsgruppens statistiske analyser for dette udgiftsområde er der ikke foretaget en normering af udgifterne. Da analyserne imidlertid ikke gav anledning til en udvælgelse af kriterier til beskrivelse af udgiftsbehovet, har man i de efterfølgende beregninger af de enkelte kommuners normaludgift på området taget udgangspunkt i den gennemsnitlige udgift til dette formål pr. indbygger



## 1. Primærkommunerne

### a Kontanthjælp

Kommunernes udgifter til kontanthjælpsydelser er anset for at være "klientafhængige". Som omtalt i kapitel VI, afsnit D.a.3, tyder bistandslovsstatistikken på, at det navnlig er den yngre del af den erhvervsaktive gruppe, som modtager kontanthjælp. Hertil kommer, at der i arbejdsgruppens indledende statistiske analyser kunne konstateres en positiv samvariation mellem andelen af 17-39 årige i kommunerne og udgiften til kontanthjælp pr. indbygger. I henseende til samvariation skilte aldersgruppen 17-39 årige sig her klart ud fra de øvrige aldersgrupper. Arbejdsgruppen har som følge heraf besluttet at foretage en normering af kontanthjælpsudgifterne med antallet af 17-39 årige i kommunerne.

Som udgiftsbehovskriterium for kommunernes udgift til kontanthjælpsydelser målt pr. 17-39 årig er valgt andelen af børn af enlige forsørgere i kommunerne. Dette kriterium "forklarer" 63 pct. af variationen i kommunernes udgift til kontanthjælp pr. 17-39 årig.

Arbejdsgruppens statistiske analyser viser, at der er tale om en betydelig samvariation mellem kommunernes udgift til kontanthjælp pr. 17-39 årig og hvert af følgende tre kriterier, der beskriver forskellige aspekter af de sociale forhold: andel børn af enlige forsørgere, andel udlejningsboliger af samtlige boliger og antal standardlejligheder pr. indbygger. Disse tre kriterier samvarierer indbyrdes og kan derfor, som omtalt ovenfor, ikke benyttes samtidig. Det er således nødvendigt at træffe et valg mellem dem. Ved dette valg har arbejdsgrupper, særligt lagt vægt på to forhold.

For det første fremgår det af kapitel VI, afsnit D.c.2, at arbejdsgruppen generelt ikke finder kriteriet antal standardlejligheder pr. indbygger anvendeligt til måling af det socialt betingede udgiftsbehov.

For det andet viser arbejdsgruppens undersøgelser af kriteriet andel børn af enlige forsørgere, omtalt i kapitel VI, afsnit D. b.1, og i bind II, bilag 5, at de enlige forsørgere optræder hyppigere end andre familiegrupper som modtagere af kontanthjælpsydelser, samt at de enlige forsørgere i gennemsnit modtager større ydelser end andre familiegrupper. Endvidere tyder undersøgelsesmateriale fra Odense kommune på, at der i boligkvarterer med mange enlige forsørgere i det hele taget forekommer mange bistandsmodtagere.

Hertil kommer, at der i de statistiske analyser er knyttet en lidt højere "forklaringsgrad" til kriteriet andel børn af enlige forsørgere end til de øvrige nævnte kriterier.

På denne baggrund har man valgt at benytte kriteriet andel børn af enlige forsørgere i relation til kommunernes udgift til kontanthjælp pr. 17-39 årig.

Når dette kriterium først er udvalgt, er det ikke muligt at opnå en nævneværdigt større "forklaring" af variationen i kommunernes udgift til kontanthjælp pr. 17-39 årig ved at tage hensyn til andre kriterier som befolkningstæthed, skalaindkomst pr. indbygger eller lignende. Arbejdsgruppen har derfor ikke medtaget andre kriterier i denne forbindelse.

Resultatet af den statistiske analyse med kriteriet andel børn af enlige forsørgere giver følgende beregning af den enkelte kommunes normaludgift på kontanthjælpsområdet:

**normaludgift**  
pr. 17-39 årig = kr. 3.067,68 ·  $\frac{\text{andel børn af enlige forsørgere}}{\text{andel børn af enlige forsørgere}}$

For en given kommune beregnes normaludgiftsbeløbet pr. 17-39 årig således ved i denne ligning at indsætte den faktiske værdi for kommunen af kriteriet andel børn af enlige forsørgere. Det samlede normaludgiftsbeløb til kontanthjælp fås herefter ved at multiplicere det fremkomne beløb med antallet af 17-39 årige i kommunen.

For Vallensbæk kommune med en andel af børn af enlige forsørgere på 0,080685 og et antal indbyggere i aldersgruppen 17-39 år på 4.831 (1977) kan normaludgiften til kontanthjælp opgøres til følgende:

normaludgift  
pr. 17-39 årig = 216,55 kr. + 3.067,68 kr. x 0,080685  
= 216,55 kr. + 247,52 kr.  
= 464,07 kr.  
  
samlet normal-  
udgift = 464,07 kr. x 4.831  
= 2.241.922 kr.

b Daginstitutioner m.v. for børn

Som denne udgiftsgruppe er konstrueret, er der direkte tale om kommunale udgifter knyttet til gruppen af børn under skolealderen.

Det har derfor været naturligt at anse udgifterne for "klientafhængige" og foretage en normering af disse med antallet af 0-6 årigge i kommunerne.

Til beskrivelse af kommunernes udgiftsbehov for så vidt angår udgiften til daginstitutioner m.v. for børn målt pr. 0-6 årig har man valgt kriterierne andel børn af enlige forsørgere og skalaindkomst pr. indbygger. Disse to kriterier "forklarer" tilsammen 82 pct. af variationen i kommunernes udgift pr. 0-6 årig.

For begge de to kriteriers vedkommende, såvel som for kriteriet antal standardlejligheder pr. indbygger, kan der i de statistiske analyser påvises en stærk samvariation med kommunernes udgift til daginstitutioner m.v. pr. 0-6 årig. Som ovenfor har man valgt at se bort fra kriteriet antal standardlejligheder pr. indbygger. På baggrund af de i kapitel VI, afsnit D.b.1, omtalte undersøgelser forekommer det da også langt mere velbegrunderet at inddrage andelen af børn af enlige forsørgere som kriterium i relation til kommunernes udgiftsbehov på daginstitutionsområdet, idet børn af enlige forsørgere må formodes hyppigere at kræve institutionsplads og - som det fremgår af de nævnte undersøgelser - hyppigere end andre har ret til friplads.

Det viser sig, at udgifter i kommunerne til daginstitutioner for børn under skolealderen m.v. pr. 0-6 årig i almindelighed er størst, hvor indkomsten er størst. Dette kan bl.a. hænge sammen med, at de kommuner, som har det bedste skattegrundlag, har bedst råd til at have en udbygget daginstitutionssektor. Omvendt kan det tænkes, at en stor daginstitutionsdækning i mange tilfælde er en forudsætning for, at begge forældre i småbørnsfamilier kan have erhvervsarbejde uden for hjemmet, således at kommunens udskrivningsgrundlag derved bliver større, end det ellers ville have været. Det vil derfor være mest korrekt at lade disse sammenhænge indgå i de statistiske analyser i det omfang, de anvendes til en beskrivelse af, hvilke forhold som påvirker kommunernes udgiftsdispositioner på området. I det omfang den statistiske analyse lægges direkte til grund ved tilskudsfordelingen, er den omhandlede sammenhæng neutraliseret (jfr. i øvrigt kapitel VI, afsnit D.c.1, og afsnit B.a.5, ovenfor).

Med kriterierne andel børn af enlige forsørgere og skalaindkomst pr. indbygger udvalgt, er det ikke muligt at øge "forklaringen" af variationen i kommunernes udgift pr. 0-6 årig nævneværdigt ved at inddrage andre kriterier.

Herefter kan beregningen af den enkelte kommunes normaludgift for så vidt angår daginstitutioner m.v. for børn på basis af resultatet af den statistiske analyse opgøres som følger:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} & \qquad \qquad \qquad \text{andel børn} \\ \text{pr. 0-6 årig} & = - 775,92 \text{ kr.} + 20.960,11 \text{ kr.} \times \text{af enlige} \\ \text{(deflateret)} & \qquad \qquad \qquad \text{forsørgere} \\ & \qquad \qquad \qquad \text{gennemsnitlig skalaindkomst} \\ & \qquad \qquad \qquad + 55,61 \text{ kr.} \times \text{pr. indbygger i 1.000 kr.} \\ & \qquad \qquad \qquad \text{(24,93 i 1977)} \end{aligned}$$

hvorefter det samlede normaludgiftsbeløb fremkommer ved multiplikation med antallet af 0-6 årige i kommuner, og med lønindekset for kommunen.

For Vallensbæk kommune med en andel børn af enlige forsørgere på 0,080685, et antal indbyggere i aldersgruppen 0-6 år på 1.435 (1977) og lønindeks lig med 1,000 kan normaludgiften til daginstitutioner m.v. for børn beregnes til følgende:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} & \\ \text{pr. 0-6 årig} & = - 775,92 \text{ kr.} + 20.960,11 \text{ kr.} \times 0,080685 \\ \text{(deflateret)} & \qquad \qquad \qquad + 55,61 \text{ kr.} \times 24,93 \\ & = - 775,92 \text{ kr.} + 1.691,17 \text{ kr.} + 1.386,36 \text{ kr.} \\ & = 2.301,61 \text{ kr.} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{samlet nor-} & \\ \text{maludgift} & = 2.301,61 \text{ kr.} \times 1.435 \times 1,000 \\ & = \underline{3.302.810 \text{ kr.}} \end{aligned}$$

c Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge

Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge benyttes af børn og unge i aldersgruppen 0-20 år, og da kommunernes udgifter til dette formål må anses for "klientafhængige", har man foretaget en normering af udgifterne med antallet af 0-20 årige i kommunerne

Som udgiftsbehovskriterier for kommunernes udgifter til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge målt pr. 0-20 årig er valgt andel børn af enlige forsørgere samt befolkningstætheden, der tilsammen "forklarer" 88 pct. af variationen i kommunernes udgift pr. 0-20 årig.

Af den i kapitel VI, afsnit D.b.1, refererede undersøgelse fremgår, at børn og unge af enlige forsørgere med større sandsynlighed end andre kræver, at der etableres særlige foranstaltninger. Det forekommer derfor nærliggende at udvælge andel børn af enlige

forsørgere som kriterium for det socialt betingede udgiftsbehov på døgninstitutionsområdet, og dette valg støttes da også af de statistiske analyser, som viser, at dette kriterium giver den bedste samvariation med kommunernes udgift til døgnpleje og døgninstitutioner pr. 0-20 årig. En lidt mindre, men stadig betydelig, samvariation med kommunernes udgift pr. 0-20 årig kan påvises for kriterierne antal standardlejligheder pr. indbygger, andel udlejningsboliger af samtlige boliger og befolkningstæthed. De to første af disse kriterier kan som nævnt ikke benyttes samtidig med kriteriet andel børn af enlige forsørgere, fordi kriterierne samvarierer. Derimod er der intet til hinder for at inddrage befolkningstæthed som kriterium, hvilket heller ikke kan afvises ud fra årsagsbetragtninger.

Udover andel børn af enlige forsørgere og befolkningstæthed har arbejdsgruppen ikke fundet basis for at lade andre kriterier indgå i beskrivelsen af kommunernes udgift til døgnpleje og døgninstitutioner pr. 0-20 årig. Det er da heller ikke muligt at opnå en større "forklaring" af variationen i kommunernes udgift pr. 0-20 årig herved.

Den enkelte kommunes normaludgift, for så vidt angår døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge, kan herefter ifølge resultatet af den statistiske analyse beregnes på følgende måde:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} & & \text{andel børn} \\ \text{pr. 0-20 årig} &= - 74,87 \text{ kr.} + 3.326,21 \text{ kr.} \times \text{af enlige} \\ \text{(deflateret)} & & \text{forsørgere} \\ & + 4,60 \text{ kr.} \times \text{befolkningstæthed (indb./ha)} \end{aligned}$$

hvorefter det samlede normaludgiftsbeløb fremkommer ved multiplikation med antallet af 0-20 årige i kommunen samt med lønindekset for kommunen.

For Vallensbæk kommune med en andel børn af enlige forsørgere på 0,080685, en befolkningstæthed på 12,1069, et antal indbyggere i aldersgruppen 0-20 år på 3.890 (1977) og lønindeks lig med 1,000 bliver normaludgiften til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge følgende:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} & \\ \text{pr. 0-20 årig} &= - 74,87 \text{ kr.} + 3.326,21 \text{ kr.} \times 0,080685 \\ \text{(deflateret)} & + 4,60 \text{ kr.} \times 12,1069 \\ &= - 74,87 \text{ kr.} + 268,38 \text{ kr.} + 55,69 \text{ kr.} \\ &= 249,20 \text{ kr.} \end{aligned}$$

Samlet normaludgift = 249,20 kr. x 3.890 x 1,000  
= 963.388 kr.

d Institutioner for ældre og handicappede m.v.

Kommunernes udgifter inden for denne udgiftsgruppe er anset for at være "klientafhængige", og da den overvejende del af de ydelser, der her er tale om, tilfalder personer i aldersgruppen 65 år og derover, jfr. også kapitel VI, afsnit D.a.3, har arbejdsgruppen foretaget en normering af udgifterne med antallet af 65 årige og derover i kommunerne.

Resultatet af arbejdsgruppens statistiske analyser for dette udgiftsområde har imidlertid ikke givet anledning til udvælgelse af kriterier til beskrivelse af kommunernes udgiftsbehov pr. 65 årige og derover. Der kan således ikke i de statistiske analyser konstateres nogen samvariation mellem kommunernes udgift til institutioner for ældre og handicappede m.v. pr. 65 årige og derover og de forskellige kriterier, som har indgået i undersøgelsen. Heller ikke for det kriterium, som ellers ifølge arbejdsgruppens øvrige undersøgelser måtte anses for særlig relevant i denne forbindelse, nemlig andelen af enlige folkepensionister, kan der konstateres samvariation med udgiften pr. 65 årige og derover.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund fundet det rimeligst at foretage beregningen af de enkelte kommuners normaludgift på dette udgiftsområde ud fra gennemsnitsudgiften, deflateret, til institutioner for ældre og handicappede m.v. pr. 65 årige og derover for hele landet, således at den enkelte kommunes normaludgift fremkommer som denne gennemsnitsudgift multipliceret med antallet af 65 årige og derover i kommunen samt med kommunens lønindeks.

Den gennemsnitlige deflaterede udgift til institutioner for ældre og handicappede m.v. pr. 65 årige og derover udgjorde i 1977 5.097,58 kr. Normaludgiftsbeløbet for den enkelte kommune udgør herefter følgende:

Samlet normaludgift = 5.097<sup>58</sup> kr.  $\times$  antal 65 årige og derover  $\times$  lønindeks

For Vallensbæk kommune med et antal indbyggere i aldersgruppen 65 årige og derover på 294 og lønindeks lig med 1,000

bliver normaludgiften til institutioner for ældre og handicappede m.v. følgende:

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &\sim 5.097,58 \text{ kr.} \times 294 \times 1,000 \\ &= 1.498.689 \text{ kr.} \end{aligned}$$

### e Boligsikring

Også på dette udgiftsområde har man anset kommunernes udgifter for at være "klientafhængige", men der er anvendt en lidt anden normering af udgifterne her end i de tidligere tilfælde. Fremfor at normere udgifterne med antallet af indbyggere eller et aldersafgrænset udsnit heraf, har man således fundet det mere nærliggende her at foretage en normering med antallet af standardiserede lejligheder i kommunerne, der jo netop er inddraget som kriterium i den eksisterende bloktilskudsordning med henblik på at beskrive kommunernes udgiftsbehov på boligsikringsområdet.

Arbejdsgruppens statistiske analyser baseret på dens overvejelser om mulige årsagssammenhænge har ikke foranlediget en udvælgelse af kriterier til beskrivelse af kommunernes udgiftsbehov pr. standardlejlighed.

I lighed med ældreinstitutionsområdet har man derfor besluttet at foretage beregningen af de enkelte kommuners normaludgift på boligsikringsområdet på grundlag af den gennemsnitlige udgift til boligsikringsydelse pr. standardlejlighed for hele landet. Normaludgiften for den enkelte kommune opgøres herefter som denne gennemsnitsudgift multipliceret med antallet af standardlejligheder i kommunen.

Den gennemsnitlige boligsikringsudgift pr. standardlejlighed udgjorde i 1977 927,24 kr., og normaludgiftsbeløbet for den enkelte kommune kan hermed angives som:

$$\text{samlet normaludgift} = 927,24 \text{ kr.} \times \text{antal standardlejligheder}$$

For Vallensbæk kommune med 1.231. standardlejligheder (1977) kan normaludgiften til boligsikringsydelse således beregnes til følgende:

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= 927,24 \text{ kr} \\ &\times 1.231 \\ &= 1.141.432 \text{ kr.} \end{aligned}$$

f Dagpenge m.v.

Kommunernes udgifter til dagpengeydelse m.v. er anset for "klientafhængige", og man har her valgt at foretage en normering af udgifterne med kommunernes samlede indbyggertal, idet der dog også er foretaget analyser baseret på en normering af udgifterne med antallet af indbyggere i den erhvervsaktive aldersgruppe, som en væsentlig del af de ydelser, der henhører under denne udgiftsgruppe, knytter sig til.

Af arbejdsgruppens statistiske analyser fremgår det imidlertid - som i de to foregående tilfælde - at der ikke kan påvises nogen samvariation mellem kommunernes udgift til dagpengeydelse m.v. pr. indbygger (eller pr. erhvervsaktiv) og de forskellige undersøgte kriterier. Forklaringen herpå er først og fremmest, at udgifter, til dagpengeydelse m.v. pr. indbygger (eller pr. erhvervsaktiv) kun varierer meget lidt fra kommune til kommune, således at det samlede indbyggertal er af helt dominerende betydning for kommunernes samlede udgift. Det samlede indbyggertal må derfor også anses for at være et dækkende kriterium for kommunernes samlede udgiftsbehov på dette udgiftsområde.

Beregningen af de enkelte kommuners normaludgift til dagpengeydelse m.v. er i konsekvens heraf foretaget på grundlag af den gennemsnitlige udgift til dette formål pr. indbygger for hele landet. Der enkelte kommunes normaludgift opgøres som denne gennemsnitsudgift multipliseret med kommunens indbyggertal.

Der gennemsnitlige udgift til dagpengeydelse m.v. udgjorde i 1977 217,00 kr. Normaludgiftsbeløbet for en kommune bliver således:

$$\text{samlet normaludgift} = \frac{\text{samlet indbyggertal}}{\text{indbyggertal}}$$

Vallensbæk kommunes samlede indbyggertal er 10.642 (1977), og kommunens normaludgiftsbeløb til dagpengeydelse m.v. bliver således:

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= \text{kr. } 10.642 \\ &= 2.309.314 \text{ kr.} \end{aligned}$$

g Folkeskolevæsen m.v.

Kommunernes ydelser inden for dette udgiftsområde er indrettet på børn og unge i den skolepligtige alder, og arbejdsgruppen har derfor foretaget en normering af udgifterne med antallet af 7-16 årige i kommunerne.

Til beskrivelse af kommunernes udgiftsbehov for så vidt angår udgifter til folkeskolevæsen m.v. målt pr. 7-16 årig er valgt kriterierne andel børn af enlige forsørgere og skalaindkomst pr. indbygger, der tilsammen "forklarer" 66 pct. af variationen i kommunernes udgift pr. 7-16 årig.

Den bedste samvariation med kommunernes udgift til folkeskolevæsen pr. 7-16 årig opnås for kriteriet skalaindkomst pr. indbygger. Da der, som det oftest er tilfældet, er tale om en positiv samvariation, er virkningen af skalaindkomsten pr. indbygger neutraliseret ved beregningen af normaludgifter.

Med skalaindkomsten pr. indbygger udvalgt kan en betydelig samvariation endvidere påvises mellem kommunernes udgift pr. 7-16 årig og hvert af kriterierne andel børn af enlige forsørgere, antal standardlejligheder pr. indbygger, andel udlejningsboliger af samtlige boliger samt befolkningstæthed. Blandt disse kriterier har arbejdsgruppen på baggrund af de i kapitel VI, afsnit D.b.1, omtalte undersøgelser fundet det mest nærliggende at pege på andelen af børn af enlige forsørgere.

Hermed udelukkes en inddragelse af kriterierne antal standardlejligheder pr. indbygger og andel udlejningsboliger af samtlige boliger. Arbejdsgruppen har desuden valgt at se bort fra kriteriet befolkningstæthed i denne forbindelse. Dette skyldes, at tilførelsen af dette kriterium til de to allerede udvalgte - andel børn af enlige forsørgere og skalaindkomst pr. indbygger - iltke nævneværdigt forbedrer "forklaringen" af variationen i kommunernes udgift til folkeskolevæsen m.v. pr. 7-16 årig.

Resultatet af den statistiske analyse med de udvalgte kriterier giver anledning til følgende grundlag for beregningen af den enkelte kommunes normaludgift på folkeskoleområdet:

normaludgift	andel af børn
pr. 7-16 årig = 8.763,01 kr. + 15.943,69 kr. x af enlige	forsørgere
(deflateret)	
	gennemsnitlig skalaindkomst
+ 90,51 kr. x pr. indbygger i 1.000 kr.	
	(24,93 i 1977)

hvorefter det samlede normaludgiftsbeløb fremkommer ved multiplikation med antallet af 7-16 årige i kommunen og med kommunens lønindeks.

For Vallensbæk kommune udgør andelen af børn af enlige forsørgere 0,080685, antallet af 7-16 årige 1.925 (1977) og lønindekset 1,000. Kommunens normaludgift til folkeskolevæsen m.v. bliver således:

normaludgift  
pr. 7-16 årig = 8.763,01 kr. + 15.943,69 kr. x 0,080685  
(deflateret) + 90,51kr. x 24, 93  
= 8.763,01 kr. + 1.286,42 kr. + 2.256,41 kr.  
= 12.305,84 kr.

samlet normaludgift = 12.305,84 kr. x 1.925 x 1,000  
= 23.688.742 kr.

#### h Folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v.

Kommunernes udgifter til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. er antaget at være "klientafhængige", og arbejdsgruppen har således foretaget en normering af udgifterne med det samlede iridbyggertal i kommunerne,

I relation til kommunernes udgifter til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. målt pr. indbygger har man udvalgt kriterierne andel udlejningsboliger af samtlige boliger og skalaindkomst pr. indbygger. Med disse to kriterier opnås en "forklaring" på 63 pct. af variationen i kommunernes udgift pr. indbygger.

I de statistiske analyser kan der konstateres en betydelig - og som tidligere: positiv - samvariation mellem kommunernes udgift til folkebiblioteksvæsen m.v. pr. indbygger og skalaindkomsten pr. indbygger. Herudover er der tale om en væsentlig samvariation med kommunernes udgift pr. indbygger for følgende kriterier: andel udlejningsboliger af samtlige boliger, antal standardlejligheder pr. indbygger, andel børn af enlige forsørgere og andel enlige folkepensionister. Den bedste samvariation opnås for kriteriet andel udlejningsboliger af samtlige boliger. Dette kriterium har arbejdsgruppen også fundet mest velegnet i forbindelse med dette udgiftsområde.

Med skalaindkomsten pr. indbygger og andelen af udlejningsboliger af samtlige boliger udvalgt er de øvrige nævnte kriterier

enten udelukket fra inddragelse eller uden betydning for "forklaringen" af variationen i kommunernes udgift til folkebiblioteksvæsen m.v. pr. indbygger.

Normaludgiftsbeløbet for den enkelte kommune til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. kan ifølge resultatet af den statistiske analyse med de udvalgte kriterier herefter beregnes ud fra følgende ligning:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} & & \text{andel udlejnings-} \\ \text{pr. indbygger} & = - 59,59 \text{ kr.} + 257,74 \text{ kr.} \times \text{boliger af} \\ \text{(deflateret)} & & \text{samlige boliger} \\ & & \text{gennemsnitlig skalaindkomst} \\ & + 13,38 \text{ kr.} \times \text{pr. indbygger i 1.000 kr.} \\ & & \text{(24,93 i 1977)} \end{aligned}$$

hvorefter det samlede normaludgiftsbeløb fremkommer ved multiplikation med det samlede indbyggertal i kommunen samt med kommunens lønindeks.

For Vallensbæk kommune med en andel udlejningsboliger af samtlige boliger på 0,091358, et samlet indbyggertal på 10.642 (1977) og lønindeks lig med 1,000 bliver normaludgiften til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. således:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} & \\ \text{pr. indbygger} & = - 59,59 \text{ kr.} + 257,74 \text{ kr.} \times 0,091358 \\ \text{(deflateret)} & + 13,38 \text{ kr.} \times 24,93 \\ & = - 59,59 \text{ kr.} + 23,55 \text{ kr.} + 333,56 \text{ kr.} \\ & = 297,52 \text{ kr.} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} & = 297,52 \text{ kr.} \times 10.642 \times 1,000 \\ & = \underline{2.166.208 \text{ kr.}} \end{aligned}$$

#### 1 Vejvæsen

Kommunernes udgifter til vejevæsen kan ikke anses for at være "klientafhængige". Arbejdsgruppen har imidlertid her valgt at foretage en normering af udgifterne med antallet af vejkilometer i kommunen, som er det kriterium, der sammen med kriteriet samlet areal i den eksisterende bloktilskudsordning benyttes til beskrivelse af kommunernes udgiftsbehov på vejområdet.

Til beskrivelsen af kommunernes udgiftsbehov for så vidt angår udgifterne til vejevæsen målt pr. km vej er udvalgt kriterierne

befolkningstæthed samt skalaindkomst pr. indbygger. Tilsammen "forklarer" disse to kriterier 87 pct. af variationen i kommunernes udgift pr. km vej.

I de statistiske analyser adskiller de to kriterier sig klart fra de øvrige undersøgte ved en meget stærk samvariation med kommunernes udgift til vejvæsen pr. km vej. Som i flere andre tilfælde er der tale om en positiv samvariation mellem udgiften pr. km vej og skalaindkomsten pr. indbygger, der følgelig er neutraliseret ved beregningen af normaludgifter.

Efter inddragelsen af de to nævnte kriterier er det kun muligt at opnå en minimal forbedring af "forklaringen" af variationen i kommunernes udgift pr. km vej ved at tage hensyn til yderligere kriterier, og arbejdsgruppen har da heller ikke ud fra overvejelser om mulige årsagssammenhænge fundet behov herfor.

Normaludgiftsbeløbet til vejvæsen kan for den enkelte kommune ifølge resultatet af den statistiske analyse med de udvalgte kriterier beregnes på følgende grundlag:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} \\ \text{pr. km vej} &= - 32.293,32 \text{ kr.} + 3.081,62 \text{ kr.} \times \frac{\text{befolkningstæthed}}{\text{gennemsnitlig befolkningstæthed}} \\ &\quad + 2.782,09 \text{ kr.} \times \frac{\text{skalaindkomst pr. indbygger i 1.000 kr.}}{\text{gennemsnitlig skalaindkomst pr. indbygger i 1.000 kr.}} \\ &\quad \quad \quad (24,93 \text{ i } 1977) \end{aligned}$$

Det samlede normaludgiftsbeløb fremkommer herefter ved multiplikation med antallet af vejkilometer i kommunen samt med kommunens lønindeks.

I Vallensbæk kommune udgør befolkningstætheden 12,1069, antallet af vejkilometer 40 (1977) og lønindekset er lig med 1,000. Kommunens normaludgift på vejområdet bliver derfor:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} \\ \text{pr. km vej} &= - 32.293,32 \text{ kr.} + 3.081,62 \text{ kr.} \times 12,1069 \\ &\quad + 2.782,09 \text{ kr.} \times 24,93 \\ &= - 32.293,32 \text{ kr.} + 37.308,87 \text{ kr.} + 69.357,50 \text{ kr.} \\ &= 74.373,05 \text{ kr.} \\ \text{samlet normaludgift} &= 74.373,05 \text{ kr.} \times 40 \times 1,000 \\ &= 2.974.922 \text{ kr.} \end{aligned}$$

## J1 Administration

Kommunernes udgifter til administration kan, som omtalt i kapitel VII, afsnit B.a.2, ikke antages at være "klientafhængige". Arbejdsgruppen har derfor ikke foretaget en normering af udgifterne, men i de statistiske analyser taget udgangspunkt i kommunernes samlede administrationsudgifter.

Der kan i de statistiske analyser konstateres en betydelig samvariation mellem kommunernes samlede administrationsudgifter og de fleste af de (ligeledes unormerede) kriterier, der har indgået i undersøgelsen, som det samlede indbyggertal, antal børn af enlige forsørgere, antal enlige folkepensionister m.v. Disse (unormerede) kriterier kan som påpeget i kapitel VII, afsnit B.a. 2, ikke benyttes samtidig i de statistiske analyser, hvorfor der må træffes et valg mellem dem.

Arbejdsgruppen fandt det oprindeligt mest nærliggende at vælge kriteriet samlet indbyggertal. Selv om kommunernes administrationsudgifter ikke kan betragtes som værende direkte "klientafhængige", må de forventes at have ret nær sammenhæng med det samlede indbyggertal - og en mere nær sammenhæng end for nogle af de øvrige kriterier.

Når det samlede indbyggertal udvælges til beskrivelse af kommunernes udgiftsbehov på administrationsområdet, viser det sig imidlertid, at resultatet af den statistiske analyse med dette kriterium giver anledning til, at den beregnede normaludgift på dette område bliver negativ for nogle kommuners vedkommende. Dette resultat er ikke udtryk for en mangel i den statistiske analyse. Arbejdsgruppen har dog generelt fundet det vanskeligt over for de enkelte kommuner at skulle forklare, at de har negative normaludgifter på et område. Arbejdsgruppen har derfor i de tilfælde, hvor man er stødt på problemet, foreslået en anden løsning<sup>3)</sup>

For administrationsudgifternes vedkommende har man fundet det nærliggende at vægde en metode til beregning af normaludgifter, som

3) Det skal i denne forbindelse bemærkes, at problemet med beregnede negative normaludgifter også gjorde sig gældende, men i væsentligt mindre omfang end både her og på de nedenfor under k og l' omtalte udgiftsområder, ved beregningerne af normaludgifter for så vidt angår døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge. Da der imidlertid på dette udgiftsområde alene var tale om beregnede negative normaludgifter for 2 kommuner, og da der samtidig var tale om meget små beløb, fandt man det ikke nødvendigt her at vælge en helt anden metode til beregning af normaludgifter, men foretog i stedet blot en nulstilling af de 2 kommuners normaludgifter på området.

går ud på, at den enkelte kommunes normaludgift til administration opgøres som 22,99 pct. af summen af de for kommunen beregnede normaludgiftsbeløb for samtlige øvrige udgiftsområder. De 22,99 pct. svarer til administrationsudgifternes andel af de samlede kommunale nettodrifudsudgifter (excl. administration).

Summen af Vallensbæk kommunes beregnede normaludgiftsbeløb for alle andre udgiftsområder end administrationsområdet udgør 42.748.507 kr. Normaludgiften til administration beregnes herefter som:

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= 0,2299 \times 42.748.507 \text{ kr.} \\ &= 9.827.882 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### k Brandvæsen og civilforsvar

Heller ikke på dette område kan kommunernes udgifter anses for at være "klientafhængige". Man har som følge heraf ikke normeret udgifterne, men i de statistiske analyser taget udgangspunkt i kommunernes samlede udgifter til brandvæsen og civilforsvar.

Blandt de forskellige kriterier, for hvilke der kan påvises samvariation med kommunernes udgifter til brandvæsen og civilforsvar fandt arbejdsgruppen umiddelbart kriteriet antal udlejningsboliger eller kriteriet antal standardlejligheder mest velegnet til beskrivelse af kommunernes udgiftsbehov. Da der som nævnt er tale om analyser baseret på uncrmerede udgifter og kriterier, er det ikke muligt at inddrage flere kriterier i beskrivelsen af den statistiske samvariation samtidig.

Med kriteriet antal udlejningsboliger eller kriteriet antal standardlejligheder udvalgt, viser det sig imidlertid, at resultatet af den statistiske analyse fører til en beregning af negative normaludgifter for nogle kommuner. Da dette resultat som tidligere omtalt ikke er hensigtsmæssig, har arbejdsgruppen som alternativ hertil foretaget beregningen af de enkelte kommuners normaludgift med udgangspunkt i den gennemsnitlige deflaterede udgift til brandvæsen og civilforsvar pr. indbygger for hele landet. Den enkelte kommunes normaludgift til brandvæsen og civilforsvar beregnes således ved at multiplicere denne gennemsnitsudgift med antallet af indbyggere i kommunen og med lønindekset for kommunen.

Den gennemsnitlige deflaterede udgift til brandvæsen og civilforsvar pr. indbygger kan for 1977 opgøres til 55,03 kr. Den enkelte kommunes normaludgift for dette udgiftsområde kan herefter beregnes som:

$$\text{samlet normaludgift} = 55,03 \text{ kr.} \times \frac{\text{samlet antal indbyggere}}{\text{lønindeks}}$$

Vallensbæk kommune har et samlet indbyggertal på 10.642 (1977) og et lønindeks på 1,000, hvorfor kommunens normaludgiftsbeløb til brandvæsen og civilforsvar kan opgøres til:

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= 55,03 \text{ kr.} \times 10.642 \times 1,000 \\ &= 585.629 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### 1 Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v.

Kommunernes udgifter til vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v. kan ikke antages at være "klientafhængige", og der er derfor ikke foretaget en normering af udgifterne.

I de statistiske analyser kan der påvises samvariation mellem kommunernes udgifter og nogle af de undersøgte (unormerede) kriterier, herunder navnlig det samlede indbyggertal, som "forklarer" 85 pct. af variationen i kommunernes udgifter. Såfremt kriteriet samlet indbyggertal udvælges til beskrivelse af kommunernes udgiftsbehov på dette område, bliver resultatet imidlertid - ligesom for administrationsudgifternes vedkommende - at der for visse kommuner vil blive beregnet en negativ normaludgift.

Arbejdsgruppen har, som anført ovenfor, generelt fundet et sådant resultat uheldigt, og har for dette udgiftsområde i stedet valgt en metode til beregning af normaludgifter for de enkelte kommuner, hvorefter disse opgøres på grundlag af den gennemsnitlige deflaterede udgift til vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v. pr. indbygger for hele landet. En kommunes normaludgiftsbeløb til dette formål beregnes således som denne gennemsnitsudgift multipliceret med kommunens samlede indbyggertal og med lønindekset for kommunen.

Den gennemsnitlige deflaterede udgift til vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v. pr. indbygger udgjorde i 1977 81,70 kr. Den enkelte kommunes normaludgiftsbeløb til dette formål kan således beregnes ud fra:

maludgift = 81,70 kr. x  $\frac{\text{samlet antal indbyggere}}{\text{lønindeks}}$

For Vallensbæk kommune med et indbyggertal på 10.642 (1977) og lønindeks på 1,000 bliver normaludgiften:

maludgift = 81,70 kr. x 10.642 x 1,000  
= 869.451 kr.

## 2. Amtskommunerne

Det bør indledningsvis bemærkes, at regressionsanalysemetoden ikke kan fortolkes helt på samme måde ved beregningerne over 14 amtskommuner plus 2 kommuner, som den kan, når det drejer sig om 275 kommuner. Ud fra statistiske synspunkter må der således som hovedregel for amtskommunerne kræves større forbedringer af forklaringsgraden for at acceptere et kriterium. Så længe kriteriet ud fra en årsagssammenhæng forekommer rimeligt, kan regressionsanalyseteknikken dog alligevel anses for anvendelig ved udformningen af adfærdsmetoden.

### a° Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v.

Amtskommunernes udgifter til dette formål kan - ligesom de tilsvarende primærkommunale udgifter - ikke anses for at være "klientafhængige", og arbejdsgruppen har således ikke foretaget en normering af udgifterne.

Arbejdsgruppen har ikke i resultaterne af de statistiske analyser for dette udgiftsområdes vedkommende fundet anledning til at udvælge bestemte kriterier til at beskrive amtskommunernes udgiftsbehov. I de statistiske analyser kan der ganske vist konstateres en vis samvariation mellem amtskommunernes udgifter og det samlede indbyggertal, men såfremt dette kriterium udvælges til beskrivelse af udgiftsbehovet, indebærer det - som for kommunernes vedkommende - at der for visse amtskommuner vil blive beregnet en negativ normaludgift for området.

Man har derfor valgt den samme metode til beregning af de enkelte amtskommuners normaludgift her som for kommunerne, dvs. at man ved denne beregning tager udgangspunkt i den gennemsnitlige deflaterede udgift til vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v. pr. indbygger i hele landet. Den enkelte amts-

kommunes normaludgift fremkommer herefter ved at multiplicere dette gennemsnit med amtskommunens samlede indbyggertal og med lønindekset for amtskommunen.

Den gennemsnitlige deflaterede udgift til vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v. pr. indbygger kan for 1977 opgøres til 88,95 kr. For den enkelte amtskommune beregnes normaludgiften til dette formål således ud fra følgende ligning:

$$\text{samlet normaludgift} \cdot 88,95 \text{ kr.} \cdot \frac{\text{samlet antal indbyggere}}{\text{Lønindeks}}$$

Roskilde amtskommunes samlede indbyggertal udgør 193.136 (1977) og lønindeks 0,970. Amtskommunens normaludgift til vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v. bliver således:

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= 88,95 \text{ kr.} \cdot 193.136 \cdot 0,970 \\ &= 16.664.064 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### b Vejvæsen

De amtskommunale vejjudgifter er normeret med antallet af vej-kilometer i amtskommunerne, ud fra samme betragtninger som anført ovenfor om de primærkommunale vejjudgifter.

Der kan i de statistiske analyser alene konstateres samvariation mellem amtskommunernes udgift til vejvæsen pr. km vej og skala-indkomsten pr. indbygger. Som for kommunernes vedkommende er denne samvariation positiv, hvilket indebærer, at der i en beregning af normaludgifter for de enkelte amtskommuner på dette grundlag må foretages en neutralisering af skala-indkomstens betydning. Da resultaterne af de statistiske analyser for amtskommunerne imidlertid ikke - som det var tilfældet for kommunerne - har foranlediget en udvælgelse af andre kriterier til beskrivelse af amtskommunernes udgiftsbehov pr. km vej, mister denne inddragelse og efterfølgende neutralisering af skala-indkomsten pr. indbygger sin betydning. Et tilsvarende resultat for så vidt angår de beregnede normaludgiftsbeløb for de enkelte amtskommuner vil således kunne opnås ved at tage udgangspunkt i den gennemsnitlige deflaterede vejjudgift pr. km vej for amtskommunerne under ét.

Normaludgiftsbeløbet til vejvæsen er for de enkelte amtskommuner herefter beregnet ved at multiplicere den gennemsnitlige deflaterede vejudgift pr. km vej for samtlige amtskommuner med antallet af vejkilometer i de enkelte amtskommuner samt med lønindekset for disse.

Den gennemsnitlige deflaterede udgift til vejvæsen pr. km vej udgjorde i 1977 5.499,96 kr., hvilket giver anledning til følgende formel for beregning af normaludgiften til vejvæsen i de enkelte amtskommuner:

Samlet normaludgift = 5.499,96 kr. x antal km vej x lønindeks

Roskilde amtskommune har et antal vejkilometer på 1.204 (1977) og et lønindeks på 0,970, hvilket indebærer et normaludgiftsbeløb til vejvæsen på:

Samlet normaludgift = 5.499,96 kr. x 1.204 x 0,970  
= 6.423.293 kr.

### c Gymnasier m.v.

Amtskommunernes udgifter til gymnasier m.v. er anset for at være "klientafhængige". Da gymnasier og faglige uddannelseskurser i helt overvejende grad benyttes af 15-19 årige, har man foretaget en normering af udgifterne med antallet af indbyggere i denne aldersgruppe.

I relation til amtskommunernes udgifter til gymnasier m.v. målt pr. 15-19 årig har man valgt kriterierne skalaindkomst pr. indbygger og befolkningstæthed. Disse to kriterier "forklarer" til sammen 88 pct. af variationen i amtskommunernes udgift pr. 15-19 årig.

For begge kriterier gælder, at der synes at kunne etableres en rimelig årsagssammenhæng, og at de statistisk samvarierer stærkt med amtskommunernes udgift pr. 15-19 årig. For skalaindkomsten pr. indbygger er der ligesom i analyserne for primærkommunerne tale om positiv samvariation, således at kriteriet må antages i denne forbindelse at beskrive den efterspørgselsmæssige betydning af indkomstniveauet. Den neutraliseres derfor ved beregningen af tilskudsfordelingen.

De statistiske analyser viser, at der ikke kan opnås mærkbare forbedringer af "forklaringen" af variationen i amtskommunernes udgift til gymnasier m.v. pr. 15-19 årig ved at inddrage flere kriterier.

Resultatet af den statistiske analyse med de udvalgte kriterier giver følgende grundlag for beregningen af de enkelte amtskommuners normaludgift til gymnasier m.v.:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} & - 933,92 \text{ kr.} + 2,18 \text{ kr.} \times \text{befolkningstæthed} \\ \text{pr. 15-19 årig} & \qquad \qquad \qquad \text{gennemsnitlige skalaindkomst} \\ & \qquad \qquad \qquad + 85,85 \text{ kr.} \times \text{pr. indbygger i 1.000 kr.} \\ & \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad (24,93 \text{ i } 1977) \end{aligned}$$

hvorefter den samlede normaludgift til dette formål fremkommer ved multiplikation med amtskommunens antal indbygger i aldersgruppen 15-19 år.

For Roskilde amtskommune med en befolkningstæthed på 2,170 og et antal 15-19 årige på 13.287 (1977) bliver normaludgiften således:

$$\begin{aligned} & + 85,85 \text{ kr.} \times 24,93 \\ & = 933,92 \text{ kr.} + 26,43 \text{ kr.} + 2.140,24 \text{ kr.} \\ & = 3.100,59 \text{ kr.} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{s amlet nor-} & \\ \text{maludgift} & = 3.100,59 \text{ kr.} \times 13.287 \\ & = 41.197.539 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### d Befordring af elever

Amtskommunernes udgifter til befordring af elever er ligeledes anset for "klientafhængige" og normeret med antallet af 15-19 årige i amtskommunerne.

Som udgiftsbehovskriterium for amtskommunernes udgifter til befordring af elever målt pr. 15-19 årig er valgt areal pr. indbygger. Dette kriterium "forklarer" 83 pct. af variationen i amtskommunernes udgift pr. 15-19 årig.

Kriteriet areal pr. indbygger forekommer umiddelbart nærliggende i relation til amtskommunernes udgift til befordring af elever pr. 15-19 årig, og af de statistiske analyser fremgår det da

også, at der kan konstateres en stærk samvariation mellem henholdsvis kriterium og udgift pr. 15-19 årig. Arbejdsgruppen har ikke på grundlag af de gennemførte analyser fundet anledning til at inddrage andre kriterier til "forklaring" af befordringsudgifterne.

Med det udvalgte kriterium fremkommer følgende grundlag for beregningen af de enkelte amtskommuners normaludgift til befordring af elever:

pr. 15-19<sup>f</sup> årig = 73,41 kr. + 114,79 kr. x areal pp. indbygger

Den samlede normaludgift fås herefter ved at multiplicere med amtskommunens antal indbyggere i aldersgruppen 15-19 år.

For Roskilde amtskommune med et areal pr. indbygger på 0,46089 og et antal 15-19 årige på 13.287 bliver normaludgiftsbeløbet til befordring af elever:

normaludgift  
pr. 15-19 årig = 73 kr.                      kr.    0.46089  
                  = 73,41 kr. + 52,91 kr.  
                  = 126,32 kr.

samlet normaludgift = 126,32 kr. x 13.287  
                          = 1.678.414 kr.

#### e Folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed

Man har på dette udgiftsområde anset amtskommunernes - ligesom primærkommunernes - udgifter for at være "klientafhængige" og foretaget en normering af disse med det samlede indbyggertal i amtskommunerne.

Der kan ikke i de statistiske analyser påvises samvariation mellem amtskommunernes udgift til folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed pr. indbygger og de forskellige undersøgte kriterier.

Ved beregningen af de enkelte amtskommuners normaludgift til folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed er anvendt samme metode som i tidligere tilfælde. Dvs. en amtskommunes normaludgift beregnes ved multiplikation af gennemsnitsudgiften pr. indbygger til dette formål for hele landet og det samlede indbyggertal i amtskommunen.

Gennemsnitsudgiften pr. indbygger til folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed kan for 1977 opgøres til 17,56 kr. Normaludgiftsbeløbet for de enkelte amtskommuner beregnes således efter følgende formel:

$$\text{samlet normaludgift} = 17,56 \text{ kr.} \times \text{samlet antal indbyggere}$$

Roskilde amtskommunes samlede indbyggertal er 193.136 (1977), hvilket giver et normaludgiftsbeløb på:

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= 17,56 \text{ kr.} \times 193.136 \\ &= 3.391.468 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### f Sygehusvæsen

De amtskommunale sygehusudgifter er anset for at være "klientafhængige", men ved normeringen af udgifterne har man her benyttet den samme fremgangsmåde som ved de primærkommunale boligsikringsudgifter, idet man har foretaget en normering af udgifterne med det kriterium, som er inddraget i den eksisterende bloktilskudsordning med henblik på at beskrive amtskommunernes udgiftsbehov på sygehusområdet, nemlig kriteriet beregnet antal sengedage.

Som udgiftsbehovskriterium for amtskommunernes udgifter til sygehusvæsen målt pr. beregnet sengedag er valgt andelen af enlige folkepensionister. Med dette kriterium opnås en "forklaring" af 79 pct. af variationen i amtskommunernes udgift pr. sengedag (beregnet).

Der kan i de statistiske analyser påvises en betydelig samvariation mellem amtskommunernes udgift pr. sengedag (beregnet) og hver af kriterierne andel enlige folkepensionister, andel børn af enlige forsørgere, andel udlejningsboliger af samtlige boliger og - i lidt mindre grad - befolkningstæthed. De tre førstnævnte kriterier kan som tidligere omtalt ikke benyttes samtidig i de statistiske analyser, da de samvarierer indbyrdes. Det bliver med andre ord nødvendigt at træffe et valg mellem kriterierne, og arbejdsgruppen har her fundet kriteriet andel enlige folkepensionister mest nærliggende ud fra den kendsgerning, at akut indlæggelse af ældre fortrinsvis finder sted, når et akut plejeproblem opstår. Når det betænkes, at plejeproblemet opstår lettest for enligtbøende ældre, er det en nærliggende konklusion, at indlæggelsesfrekvensen er

højere og liggetiderne længere for enligtboende. Der findes ikke undersøgelser over hospitalsudgifter til henholdsvis enlige og gifte ældre, men hypotesen om længere liggetider kan indirekte støttes af den af Odense kommune gennemførte undersøgelse (omtalt i kapitel VI, afsnit D.b.2, ovenfor), som vedrørende visitationen til plejehjem viser, at for alle aldersgrupper indtil 90 år er der flere enlige i gruppen af visiterede end i normalbefolkningen som helhed. Hyppigheden for enlige er tre gange større end for gifte.

Hvis kriteriet enlige folkepensionister efter en nærmere prøvelse må forkastes (jfr. kapitel VI, afsnit D.b.2, ovenfor) anser arbejdsgruppen andelen af udlejningsboliger af samtlige boliger som det kriterium, der ud fra en årsagssammenhæng herefter forekommer mest relevant.

Når andelen af enlige folkepensionister først er udvalgt, er det ikke muligt at forøge "forklaringen" af variationen i amtskommunernes udgift pr. sengedag (beregnet) noget videre ved at inddrage andre kriterier - herunder befolkningstætheden - i analysen.

Med det udvalgte kriterium bliver grundlaget for beregningen af de enkelte amtskommuners normaludgift til sygehusvæsen følgende:

normaludgift pr. beregnet sengedag = - 831,91 kr. + 3.195,28 kr. x folkepensionister (deflateret)	andel enlige folkepensionister
---	-----------------------------------

hvorefter den samlede normaludgift fremkommer ved multiplikation med det beregnede antal sengedage samt lønindekset for amtskommunen.

For Roskilde amtskommune er andelen af enlige folkepensionister 0,526019, det beregnede antal sengedage 381.844 (1977) og lønindekset 0,970. Amtskommunens normaludgiftsbeløb til sygehusformål bliver således:

normaludgift pr. beregnet sengedag = - 831,91 kr. + 3.195,28 kr. x 0,526019 (deflateret)	= - 831,91 kr. + 1.680, ,87 kr.
--	------------------------------------

samlet normaludgift	= 848,87 kr. x 381.844 x 0,970 = 314.411.839 kr.
---------------------	---

Et Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge

Amtskommunernes udgifter til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge er - som de tilsvarende primærkommunale udgifter - anset for at være "klientafhængige"<sup>11</sup>, og der er foretaget en normering af udgifterne med antallet af 0-20 årige i amtskommunerne.

I relation til amtskommunernes udgifter til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge målt pr. 0-20 årig har man valgt kriterierne andel børn af enlige forsørgere og befolkningstæthed. Tilsammen "forklarer" disse to kriterier 83 pct. af variationen i amtskommunernes udgift pr. 0-20 årig.

Begge kriterier forekommer relevante i forbindelse med udgiftsområdet her og blev da også udvalgt i forbindelse med analyserne af de tilsvarende primærkommunale udgifter, hvor der dog opnåedes noget bedre resultater, specielt for kriteriet andel børn af enlige forsørgeres vedkommende. Taget alene viser dette kriterium en stærk samvariation med amtskommunernes udgift pr. 0-20 årig. Når befolkningstætheden imidlertid er valgt som kriterium på forhånd, mister andelen af børn af enlige forsørgere en væsentlig del af sin statistiske betydning.

Beregningen af de enkelte amtskommuners normaludgift til døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge foretages herefter ud fra denne formel:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} \\ \text{pr. 0-20 årig} \\ \text{(deflateret)} \end{aligned} = 263,52 \text{ kr.} + 386,02 \text{ kr.} \times \begin{array}{l} \text{andel børn af en-} \\ \text{lige forsørgere} \end{array} + 6,54 \text{ kr.} \times \text{befolkningstæthed}$$

Den samlede normaludgift for amtskommunen fås ved multiplikation med antallet af 0-20 årige i amtskommunen og med lønindekset for amtskommunen.

For Roskilde amtskommune med en andel børn af enlige forsørgere på 0,071064, en befolkningstæthed på 2,170, et antal 0-20 årige på 67.986 og et lønindeks på 0,970 bliver normaludgiften således:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} \\ \text{pr. 0-20 årig} \\ \text{(deflateret)} \end{aligned} = 263,52 \text{ kr.} + 386,02 \text{ kr.} \times 0,071064 + 6,54 \text{ kr.} \times 2,170 = 263,52 \text{ kr.} + 27,43 \text{ kr.} + 14,19 \text{ kr.} = 305,14 \text{ kr.}$$

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= 305,14 \text{ kr.} \times 67.986 \times 0,970 \\ &= 20.122.891 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### h Sygesikring

De amtskommunale sygesikringsudgifter er normeret med det samlede indbyggertal i amtskommunerne, idet man har anset udgifterne for at være "klientafhængige".

Til beskrivelse af udgiftsbehovet for så vidt angår amtskommunernes udgifter til sygesikringsydelser målt pr. indbygger er alene valgt kriteriet andel børn af enlige forsørgere, der "forklarer" 80 pct. af variationen i amtskommunernes udgift pr. indbygger.

Af de statistiske analyser fremgår det, at den bedste samvariation med amtskommunernes udgift pr. indbygger opnås for kriteriet andel børn af enlige forsørgere. For kriterierne andel enlige folkepensionister og andel udlejningsboliger er der tale om en lidt mindre, men stadig betydelig, grad af samvariation. Med valget af andel børn af enlige forsørgere bliver det imidlertid nødvendigt at se bort fra disse to kriterier, uden at det dog er muligt alene ud fra de statistiske analyser at sige, om der er mere hold i en årsagshypotese for det ene eller de andre af de nævnte kriterier.

Endelig skal det særligt bemærkes, at arbejdsgruppens forsøg med kriterier for andelen af indbyggere i alternative aldersgrupper ikke gav anledning til resultater, der kunne begrunde en inddragelse af et aldersgruppe-kriterium i forbindelse med amtskommunernes udgifter til sygesikring pr. indbygger.

Herefter kan beregningen af de enkelte amtskommuners normaludgiftsbeløb til sygesikringsydelser angives ved:

$$\begin{array}{l} \text{normaludgift} \\ \text{pr. indbygger} \end{array} = \begin{array}{l} \text{andel børn af en-} \\ \text{lige forsørgere} \end{array}$$

Den samlede normaludgift fremkommer ved multiplikation med det samlede indbyggertal i amtskommunen.

I Roskilde amtskommune er andelen af enlige forsørgere 0,071064 og det samlede indbyggertal 193.136, hvilket giver en normaludgift til sygesikringsydelser på:

$$\begin{aligned} \text{normaludgift} &= 486,12 \text{ kr.} + 723,26 \text{ kr.} \times 0,071064 \\ \text{pr. indbygger} &= 486,12 \text{ kr.} + 51,40 \text{ kr.} \\ &= 537,52 \text{ kr.} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= 537,52 \text{ kr.} \times 193.136 \\ &= 103.814.463 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### JL Revalideringsinstitutioner m.v.

Man har på dette udgiftsområde anset amtskommunernes udgifter for at være "klientafhængige" og foretaget en normering af disse med det samlede indbyggertal i amtskommunerne.

Der kan ikke i de statistiske analyser påvises nogen samvariation mellem amtskommunernes udgift pr. indbygger og de forskellige kriterier, der har været inddraget i undersøgelsen. Også på udgiftsområdet her har arbejdsgruppen derfor fundet det rimeligst ved beregningen af normaludgiftsbeløb for de enkelte amtskommuner at tage udgangspunkt i den gennemsnitlige deflaterede udgift til revalideringsinstitutioner m.v. pr. indbygger for hele landet. En amtskommunes normaludgift beregnes således ved at multiplicere denne gennemsnitsudgift med det samlede indbyggertal og lønindekset for amtskommunen.

Den gennemsnitlige deflaterede udgift til revalideringsinstitutioner m.v. pr. indbygger kan for 1977 opgøres til 13,68 kr. De enkelte amtskommuners normaludgift til dette formål kan altså beregnes ved:

$$\text{samlet normaludgift} = 13,68 \text{ kr.} \times \frac{\text{samlet antal indbyggere}}{\text{lønindeks}}$$

For Roskilde amtskommune med et samlet indbyggertal på 193.136 og lønindeks 0,970 kan beregnes følgende normaludgiftsbeløb:

$$\begin{aligned} \text{samlet normaludgift} &= 13,68 \text{ kr.} \cdot 193.136 \times 0,970 \\ &= 2.562.837 \text{ kr.} \end{aligned}$$

#### A Administration

Amtskommunernes administrationsudgifter er ikke anset for at være "klientafhængige", og der er som følge heraf i de statistiske analyser taget udgangspunkt i de samlede udgifter.

Med hensyn til resultaterne af de statistiske analyser på det- te udgiftsområde gør der sig for amtskommunernes vedkommende de samme forhold gældende som for primærkommunerne. Der kan således i analyserne konstateres samvariation mellem amtskommunernes ad- ministrationsudgifter og flere af de undersøgte kriterier, herunder først og fremmest det samlede indbyggertal. Når dette kriterium i- midlertid udvælges til beskrivelse af udgiftsbehovet, resulterer det i, at der for visse amtskommuner beregnes en negativ normalud- gift.

Man har derfor valgt den samme metode til beregning af normal- udgifter her som for primærkommunerne, hvilket vil sige, at de en- kelte amtskommuners normaludgiftsbeløb til administration opgøres som 4,16 pct. af de for amtskommunen beregnede normaludgiftsbeløb for samtlige øvrige udgiftsormåder. De 4,16 pct. svarer til admini- strationsudgifternes procentvise andel af de samlede amtskommunale nettodriftsudgifter (excl. administration).

Idet Roskilde amtskommunes beregnede normaludgiftsbeløb for alle andre udgiftsområder end administrationsområdet udgør 510.266.808 kr., kan normaludgiften til administration opgø- res til

$$\begin{aligned} \text{samlet nor-} &= 0,0416 \times 510.266.808 \text{ kr.} \\ \text{maludgift} &= \underline{\underline{\underline{\underline{21.227.099 \text{ kr.}}}}} \end{aligned}$$

### 3. Hovedstadsområdet

I forbindelse med overvejelserne omkring udgiftsbehovsfakto- ren i den særlige udligningsordning for hovedstadsområdet har ar- bejdsgruppen også gennemført analyserne for dette område alene, idet man har ønsket at kontrollere gyldigheden her af de opnåede resultater for hele landet. Analyserne er dog kun gennemført for primærkommunerne i hovedstadsområdet, da der for amtskommunernes vedkommende er tale om et for lille antal observationer til, at der kan udføres statistiske analyser.

Resultaterne af de statistiske analyser for primærkommunerne i hovedstadsområdet afviger på nogle punkter fra resultaterne af analyserne for hele landet.

For det første er der generelt tale om visse forskelle i den procentvise andel af variationen i primærkommunernes udgift inden for de forskellige udgiftsgrupper, der "forklares" af de af arbejdsgruppen udvalgte kriterier, som der er redegjort for ovenfor. For nogle af udgiftsgruppernes vedkommende opnås en bedre "forklaring" for primærkommunerne i hovedstadsområdet end for hele landet for andres vedkommende opnås en dårligere "forklaring".

For det andet gælder der i nogle tilfælde, at der for et kriterium, som i analyserne for hele landet udviser stærk samvariation med kommunernes udgift inden for en bestemt udgiftsgruppe, ikke kan påvises den samme samvariation i analyserne for hovedstadsområdet. Dette er således tilfældet for kriteriet skalaindstkomst pr. indbygger i relation til kommunernes udgift til daginstitutioner m.v. pr. 0-6 årig og til vejvæsen pr. km vej.

Man har på denne baggrund valgt ner ikke at benytte de nævnte kriterier i relation til de pågældende kommunale udgiftsgrupper.

## C. FORDELINGEN AF BLOKTILSKUDDENE (OG INDRETNING AF HOVEDSTADSUDLIGNINGSORDNINGEN) EFTER NORMALUDGIFTSMETODEN

### a. Hovedprincippet i normaludgiftsmetoden

I forbindelse med omtalen af resultaterne af arbejdsgruppens statistiske analyser af de forskellige kommunale og amtskommunale udgiftsområder i afsnit B ovenfor er angivet, hvorledes disse resultater kan benyttes til for hver (amts)kommune at beregne et normaludgiftsbeløb for det pågældende udgiftsområde. Herved forstås man, jfr. også kapitel V ovenfor, den udgift, (amts)kommunen ville have haft, såfremt dens udgifter netop svarede til den gennemsnitsudgift, der er beregnet i den statistiske analyse på grundlag af de for udgiftsområdet udvalgte udgiftsbehovskriterier.

Beregningen af normaludgiftsbeløb blev endvidere illustreret ved eksempler, refererende til henholdsvis Vallensbæk kommune og Roskilde amtskommune.

Ved at sammenlægge de for en (amts)kommune beregnede normaludgiftsbeløb for hvert enkelt udgiftsområde fås (amts)kommunens samlede normaludgift. I tabel 3 og A nedenfor er vist opgørelsen af den samlede normaludgift for henholdsvis Vallensbæk kommune og

Roskilde amtskommune på grundlag af de i afsnit B beregnede normaludgiftsbeløb for de forskellige udgiftsområder.

Ved at sammenlægge den for hver enkelt (amts)kommune beregnede samlede normaludgift fås den samlede normaludgift for alle (amts)kommuner. I tabel 5 og 6 er denne samlede normaludgift og dens fordeling på udgiftsområder vist. Det er hovedprincippet i normaludgiftsmetoden, at den enkelte (amts)kommunes udgiftsbehovstal - og dermed dens andel af det samlede bloktilskud - opgøres som (amts)kommunens andel af den samlede normaludgift for alle (amts)kommuner. For Vallensbæk kommune og Roskilde amtskommune er beregningen af udgiftsbehovstal efter denne metode ligeledes vist i tabel 3 og 4.

For så vidt angår den særlige udligningsordning i hovedstadsområdet beregnes udgiftsbehovsfaktoren i denne ordning på tilsvarende måde efter normaludgiftsmetoden. Med de i afsnit B.b.3 ovenfor anførte ændringer i de udvalgte kriterier på to af de kommunale udgiftsområder beregnes en ny samlet normaludgift for hver (amts)kommune i hovedstadsområdet og for området (amts)kommuner under ét, hvorefter udgiftsbehovsfaktoren for den enkelte (amts)kommune opgøres som dens andel af den samlede normaludgift for hele hovedstadsområdet.

Tabel 3. Opgørelse af samlet normaludgift samt udgiftsbehovstal for Vallensbæk kommune. 1977

Udgiftsområde:	Beregnet normaludgift for Vallensbæk kommune
	kr.
Kontanthjælp	2.241.922
Daginstitutioner m.v. for børn	3.302.810
Døgnaplej og døgninstitutioner for børn og unge	969.388
Institutioner for ældre og handi- cappede m.v.	1.498.689
Boligsikring	1.141.432
Dagpenge m.v.	2.309.314
Folkeskolevæsen m.v.	23.688.742
Folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v.	3.166.208
Vejvæsen	2.974.922
Administration	9.827.882
Brandvæsen og civilforsvar	585.629
Vandløbsvæsen, miljøforanstalt- ninger m.v.	869.451
Samlet normaludgift for Vallensbæk kommune	52.576.389
Samlet normaludgift for alle kommuner, jfr. tabel 5	26.536.000.000
Udgiftsbehovstal for Vallensbæk kommune (= andel af samlet nor- maludgift)	0,0019813

Tabel 4. Opgørelse af samlet normaludgift samt udgiftsbehovstal  
 for Roskilde amtskommune. 1977

Udgiftsområde:	Beregnet normaludgift for Roskilde amtskommune
	kr.
Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v.	16.664.064
Vejvæsen	6.423.293
Gymnasier m.v.	41.197.539
Befordring af elever	1.678.414
Folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed m.v.	3.391.468
Sygehusvæsen	314.411.839
Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge	20.122.891
Sygesikring	103.814.463
Revalideringsinstitutioner m.v.	2.562.837
Administration	21.227.099
Samlet normaludgift for Roskilde amtskommune	531.493.907
Samlet normaludgift for alle amtskommuner, <b>jfr.</b> tabel 6	16.027.800.000
Udgiftsbehovstal for Roskilde amtskommune (= andel af samlet normaludgift)	0,0331608

Tabel 5. Den beregnede normaludgift og faktiske nettodriftsudgift for alle kommuner. 1977

Udgiftsområde	Beregnet normal-	Faktisk netto-
	udgift for alle kommuner	driftsudgift for alle kommuner
----- mill. kr. -----		
Kontanthjælp	900,9	898,2
Daginstitutioner m.v. for børn	1.221,8	1.221,3
Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge	421,5	416,1
Institutioner for ældre og handicappede m.v.	3.401,7	3.411,2
Boligsikring	474,9	474,9
Dagpenge m.v.	1.103,0	1.102,3
Folkeskolevæsen m.v.	9.335,9	9.245,2
Folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v.	1.787,3	1.788,3
Vejvæsen	2.255,7	1.442,5
Administration	4.963,1	4.721,5
Brandvæsen og civilforsvar	272,8	271,1
Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger m.v.	397,4	397,4
I alt	26.536,0	25.390,0

Tabel 6. Den beregnede normaludgift og faktiske nettodriftsudgift for alle amtskommuner. 1977

Udgiftsområde:	Beregnet normal- udgift for alle amtskommuner	Faktisk netto- driftsudgift for alle amtskommuner
	————— mill. kr. —————	
Vandløbsvæsen, miljøforanstaltninger, kollektiv trafik m.v.	429,8	444,4
Vejvæsen	280,0	283,9
Gymnasier m.v.	1.143,7	1.142,0
Befordring af elever	65,5	65,8
Folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed	89,2	89,2
Sygehusvæsen	9.952,9	9.966,2
Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge	526,6	526,2
Sygesikring	2.834,0	2.834,0
Revalideringsinstitutioner m.v.	66,1	66,1
Administration	640,0	641,3
I alt	16.027,8	16.059,1

Det fremgår af tabel 5 og 6, at forskellene mellem de beregnede samlede normaludgifter og de faktiske samlede nettodriftsudgifter for hovedarten af såvel de primærkommunale som de amtskommunale udgiftsområders vedkommende - som man måtte vente - er meget ringe. Når bortses fra de primærkommunale vejjudgifter, udgør forskellene for primærkommunernes vedkommende mellem 0,0 og 5,1 pct. og for amtskommunernes vedkommende mellem 0,0 og 3,3 pct. af de faktiske udgifter. Disse forskelle skyldes fortrinsvis forskellige beregningstekniske forhold, herunder afrundinger o.lign<sup>4)</sup>

4) Det kan bl.a. nævnes, at der i budgetterne for enkelte kommuner for visse udgiftsområders vedkommende optræder negative nettodriftsudgifter. I de statistiske analyser, der ligger til grund for normaludgiftsberegningerne, er der set bort fra sådanne observationer, hvilket naturligt vil give sig udslag i en difference mellem de beregnede normaludgifter og de faktiske nettodriftsudgifter på disse udgiftsområder.

For primærkommunernes udgifter til vejvæsen er der imidlertid tale om en markant afvigelse, idet den beregnede samlede normaludgift her overstiger den faktiske samlede nettodriftsudgift med godt 813 mill. kr., svarende til ca. 56 pct. af den faktiske udgift. Årsagerne til denne markante afvigelse hænger sammen med den neutralisering af virkningen af skalaindkomsten pr. indbygger, der er foretaget ved beregningen af de enkelte kommuners normaludgift på vejområdet.

Som omtalt ovenfor går denne neutralisering ud på, at man i ligningen til beregning af de enkelte kommuners normaludgift i stedet for den faktiske skalaindkomst pr. indbygger indsætter den gennemsnitlige skalaindkomst pr. indbygger for hele landet.

Der er to forhold, som gør, at denne beregningsmetode giver anledning til en "for stor" beregnet samlet normaludgift, netop på vejområdet.

For det første har det betydning, at man har fundet det mest korrekt at beregne beløbet for den gennemsnitlige skalaindkomst pr. indbygger som forholdet mellem den samlede skalaindkomst for hele landet og det samlede indbyggertal. Havde man i stedet anvendt gennemsnittet af de 275 kommuners skalaindkomst pr. indbygger, hvilket vil sige, at man ikke tager hensyn til kommunernes forskellige størrelse, ville man have fået et noget mindre beløb (2.204 kr. fremfor 2.493 kr.). Forskellen mellem disse to beløb har tilsyneladende ingen eller kun mindre betydning for de øvrige udgiftsområder, hvor man har foretaget en neutralisering af virkningen af skalaindkomsten pr. indbygger, men for de primærkommunale vejudgifters vedkommende skyldes afvigelsen mellem normaludgift og faktisk udgift for omkring halvdelen af dette forhold.

For det andet er der tilsyneladende en tendens til, at kommuner med en skalaindkomst pr. indbygger under landsgennemsnittet i gennemsnit har et større antal vejkilometer end kommuner med en skalaindkomst pr. indbygger over landsgennemsnittet. Ved neutraliseringen af virkningen af skalaindkomsten pr. indbygger sker der altså det, at normaludgiften pr. km vej forøges i kommuner, der i gennemsnit har et relativt stort antal vejkilometer, og formindskes i kommuner, der i gennemsnit har et relativt mindre antal vejkilometer. Det er umiddelbart klart, at dette vil tendere mod at forøge den beregnede samlede normaludgift i forhold til den faktiske samlede nettodriftsudgift.

b. Konsekvenserne af en fordeling af bloktilskuddene (og en indretning af hovedstadsudligningsordningen) efter normaludgiftsmetoden

Arbejdsgruppen har foretaget beregninger af konsekvenserne af en overgang til fordeling af bloktilskuddene og indretning af hovedstadsudligningsordningen efter normaludgiftsmetoden. Beregningerne er udført med udgangspunkt i det statslige overgangsåret 1978 (1. april - 31. december 1978), men man har - for såvel de faktisk udbetalte tilskud som de beregnede tilskud efter normaludgiftsmetoden - ved multiplikation med 4/3 foretaget en opregulering af tilskuddene til helårsbasis. Arbejdsgruppens beregninger viser således virkningerne på årsbasis af en ændring af tilskuds- og udligningssystemet i overensstemmelse med normaludgiftsmetoden.

Det samlede beregningsmateriale, hvoraf konsekvenserne for hver enkelt kommune og amtskommune fremgår, findes i bind II, bilag 12. I nedenstående tabeller er vist nogle hovedresultater af beregningerne. Konsekvenserne af omlægningen af tilskuds- og udligningssystemet er i disse tabeller angivet dels ved den beregnede ændring i tilskud som følge af omlægningen og dels ved den hertil svarende ændring i beskatningsniveau, idet tilskudsændringen er sat i forhold til beskatningsgrundlaget.

I tabel 7 er for kommunerne grupperet amtsvis vist konsekvenserne af en omlægning af den kommunale bloktilskudsordning og hovedstadsudligningsordning til normaludgiftsmetoden.

Tabel 8 viser tilsvarende konsekvenserne for amtskommunerne af en omlægning af den amtskommunale bloktilskudsordning og hovedstadsudligningsordning til normaludgiftsmetoden.

Endelig er i tabel 9 angivet de samlede virkninger for kommuner og amtskommuner under ét af en omlægning af tilskuds- og udligningssystemet til normaludgiftsmetoden.

- 5) I dette bilag er tillige vist konsekvenserne af en omlægning til normaludgiftsmetoden, hvor der ikke i de tilgrundliggende regressionsanalyser er foretaget en deflatering af (amts)kommunernes udgifter.
- 6) Der henvises i denne forbindelse til omtalen af grundlaget for opgørelsen af (amts)kommunernes beskatningsgrundlag i kapitel III ovenfor samt i bind II, underbilaget til bilag 6.

Tabel 7. Virkningerne af en omlægning af den kommunale bloktilskudsordning og af hovedstadsudligningsordningen for kommuner til normaludgiftsmetoden. Amtsvis gruppering af kommuner

1978 (afrundede tal)	Faktisk beskatningsniveau (1) — pct. —	Samlet ændring i tilskud (2) 1.000 kr.	Ændring i beskatningsniveau <sup>x</sup> (3) — pct. —	Korrigeret beskatningsniveau (4) — pct. —
Københavns kommune heraf hovedstadsudligning	24,0	267.297 110.066	+1,49 ÷0,61	22,5
Frederiksberg kommune heraf hovedstadsudligning	19,6	62.589 32.367	+1,57 ÷0,81	18,0
I alt heraf hovedstadsudligning	23,2	329.886 142.433	+1,51 ÷0,65	21,7
Kommuner i:				
Københavns amt heraf hovedstadsudligning	13,7	89.595 5.947	÷0,29 ÷0,02	13,4
Frederiksborg amt heraf hovedstadsudligning	13,1	+87.680 ÷80.729	0,58 0,54	13,7
Roskilde amt heraf hovedstadsudligning	13,7	+77.712 ÷67.649	1,00 0,87	14,7
Vestsjællands amt	12,7	+18.126	0,20	12,9
Storstrøms amt	13,0	+18.506	0,22	13,2
Bornholms amt	13,9	+4.350	0,34	14,2
Fyns amt	13,0	+26.088	0,19	13,2
Sønderjyllands amt	12,9	+21.223	0,29	13,2
Ribe amt	13,6	+18.315	0,29	13,9
Vejle amt	13,9	+19.464	0,20	14,1
Ringkøbing amt	12,4	+33.407	0,45	12,9
Århus amt	14,4	+17.503	0,10	14,5
Viborg amt	12,5	+32.303	0,51	13,0
Nordjyllands amt	13,4	+44.800	0,33	13,7
Amterne i alt heraf hovedstadsudligning	13,4	+329.882 ÷142.431	0,21 0,09	13,6

x) Tallene angiver den samlede tilskudsændring i pct. af beskatningsgrundlaget (udskrivningsgrundlaget tillagt 20 pct. af de afgiftspligtige grundværdier), Det bemærkes, at den beregnede ændring i beskatningsniveau og det herved fremkomne korrigerede beskatningsniveau alene tjener til illustration af konsekvenserne af omlægningen af tilskuds- og udligningssystemet, idet til-

Tabel 8. Virkningerne af en omlægning af den amtskommunale bloktilskudsordning og af hovedstadsudligningsordningen for amtskommuner til normaludgiftsmetoden

1978 (afrundede tal)	Faktisk beskat- nings- niveau (1)	Samlet ændring i til- skud (2)	Ændring i beskat- nings- niveau <sup>x)</sup> (3)	Korrigeret beskat- nings- niveau (4)
	- pct.-	1.000 kr.	- pct.-	- pct.-
Københavns kommune	24,0	434.866	÷2,43	21,6
heraf hovedstads- udligning		150.156	÷0,84	
Frederiksberg kommune	19,6	80.743	÷2,03	17,6
heraf hovedstads- udligning		29.127	÷0,73	
I alt	23,2	515.609	÷2,36	20,8
heraf hovedstads- udligning		179.283	÷0,82	
Amtskommuner:				
Københavns amtskomm.	6,3	÷11.162	0,04	6,3
heraf hovedstads- udligning		÷65.288	0,22	
Frederiksborg amtskomm.	6,4	÷77.811	0,53	6,9
heraf hovedstads- udligning		÷70.590	0,48	
Roskilde amtskomm.	5,9	÷49.442	0,67	6,6
heraf hovedstads- udligning		÷43.405	0,59	
Vestsjællands amtskomm.	7,0	÷22.614	0,25	7,3
Storstrøms amtskomm.	6,6	÷25.331	0,31	6,9
Bornholms amtskomm.	6,9	÷6.347	0,51	7,4
Fyns amtskomm.	6,3	÷45.556	0,35	6,7
Sønderjyllands amtskomm.	6,2	÷44.459	0,62	6,8
Ribe amtskomm.	6,5	÷23.345	0,39	6,9
Vejle amtskomm.	6,4	÷24.452	0,26	6,7
Ringkøbing amtskomm.	5,2	÷34.856	0,48	5,7
Århus amtskomm.	6,7	÷35.054	0,20	6,9
Viborg amtskomm.	7,5	÷46.974	0,75	8,3
Nordjyllands amtskomm.	6,5	÷68.207	0,51	7,0
Amtskommunerne i alt	6,4	÷515.610	0,34	6,7
heraf hovedstads- udligning		÷179.283	0,12	

skudsændringerne lige såvel vil kunne give sig udslag i ændringer i kommunernes serviceniveau som i beskatningen.

x) Jfr. fodnote til tabel 7.

Tabel 9. Virkningerne for kommuner og amtskommuner under ét af en omlægning af bloktilskudsordningen og hovedstadsudligningsordningen til normaludgiftsmetoden. Amtsvis gruppering<sup>x)</sup>

1978 (afrundede tal)	Faktisk samlet be- skatnings- niveau (1)	Samlet ændring i til- skud (2)	Ændring i beskat- nings- niveau <sup>xx)</sup> (3)	Korr. sam- let be- skatnings- niveau (4)
	— pct. —	1.000 kr.	— pct. —	— pct. —
Københavns kommune	24,0	702.163	+3,92	20,1
heraf hovedstads- udligning		260.222	+1,45	
Frederiksberg kommune	19,6	143.332	+3,61	16,0
heraf hovedstads- udligning		61.494	+1,54	
I alt	23,2	845.495	+3,86	19,3
heraf hovedstads- udligning		321.716	+1,47	
Kommuner og amtskommuner i:				
Københavns amt	19,8	78.433	+0,26	19,5
heraf hovedstads- udligning		+59.341	0,19	
Frederiksborg amt	19,3	+165.491	1,10	20,4
heraf hovedstads- udligning		+151.319	1,00	
Roskilde amt	19,3	+127.154	1,63	20,9
heraf hovedstads- udligning		+111.054	1,42	
Vestsjællands amt	19,6	+40.740	0,45	20,0
Storstrøms amt	19,5	+43.837	0,52	20,0
Bornholms amt	20,7	+10.697	0,83	21,5
Fyns amt	19,2	+71.644	0,54	19,7
Sønderjyllands amt	19,0	+65.682	0,89	19,9
Ribe amt	19,9	+41.660	0,66	20,6
Vejle amt	20,3	+43.916	0,46	20,8
Ringkøbing amt	17,4	+68.263	0,91	18,3
Århus amt	21,0	+52.557	0,30	21,3
Viborg amt	19,9	+79.277	1,26	21,2
Nordjyllands amt	19,6	+113.007	0,83	20,4
Amterne i alt	19,7	+845.492	0,55	20,3
heraf hovedstads- udligning		+321.714	0,21	

x) Tallene i de 3 kolonner svarer ikke overalt til summen af tallene i de tilsvarende kolonner i tabel 7 og 8 på grund af afvigelser mellem de kommunale og amtskommunale beskatningsgrundlag, afrundinger m.v.

xx) Jfr. fodnote til tabel 7.

En omlægning af bloktilskuds- og hovedstadsudligningsordningerne til normaludgiftsmetoden ville i 1978 have medført en omfordeling af en samlet tilskudsmasse på 495 mill. kr. for kommunernes vedkommende og 515 mill. kr. for amtskommunernes vedkommende. Heraf kan omkring 200 mill. kr. for kommunernes og omkring 180 mill. kr. for amtskommunernes vedkommende tilskrives ændringen af hovedstadsudligningsordningerne, mens den øvrige del skyldes ændringen af bloktilskudsordningerne.

Som det fremgår af tabel 7-9 ovenfor, vil især Københavns og Frederiksberg kommuner drage nytte af en omlægning til normaludgiftsmetoden. Københavns kommune ville således i 1978 opnå en forbedring af sin økonomiske stilling på i alt 702 mill. kr., svarende til 3,92 pct. af beskatningsgrundlaget, mens Frederiksberg kommune ville opnå en forbedring på i alt 143 mill. kr., svarende til 3,61 pct. af beskatningsgrundlaget. For begge kommuner gælder det, at den samlede tilskudsforøgelse skyldes betydelige forbedringer i såvel det kommunale og amtskommunale bloktilskud som i den kommunale og amtskommunale hovedstadsudligning.

Omlægningen vil endvidere være til fordel for befolkningen i i alt 11 kommuner i Københavns amt samt for befolkningen i Randers 7)

kommune. I flere af disse kommuner er fordelene dog af meget begrænset omfang, og kun i Brøndby kommune overstiger fordelene 1 pct. af beskatningsgrundlaget.

I alle andre kommuner vil der være tale om et tab som følge af omlægningen. Dette hænger sammen med, at samtlige amtskommuner vil lide tab ved omlægningen, mens en række større bykommuner vil opnå en beskedent gevinst, når man alene ser på virkningen af ændringen af den kommunale bloktilskudsordning.

De største tab fremkommer i Frederiksborg og Roskilde amter og skyldes især betydelige tab som følge af ændringen af hovedstadsudligningen. I 13 kommuner vil det samlede kommunale og amtskommunale tab udgøre mere end 2 pct. af beskatningsgrundlaget. Af disse ligger 9 kommuner i Roskilde amt, 3 i Frederiksborg amt og 1 i Københavns amt. Det kendetegner disse kommuner, at de overvejende ligger i yderkanten af hovedstadsområdet, og at de som hovedregel har været gennem en betydelig udvikling i de sidste 5-10 år, men

7) Virkningen for befolkningen kommer til udtryk i ændringen af det samlede kommunale og amtskommunale beskatningsniveau. For de enkelte kommuner fremgår denne af tabel 3 i bind II, bilag 12.

dog stadig med undtagelse af Greve kommune har et folketal på under 15.000 indbyggere.

Uden for hovedstadsområdet er der kun 4 kommuner på øerne, i hvilke det samlede kommunale og amtskommunale tab udgør mere end 1 pct. af beskatningsgrundlaget. 3 af disse ligger på Bornholm og 1 på Fyn. I Ribe, Vejle og Århus amt vil tilsammen kun 5 kommuner lide et tab ved omlægningen, der overstiger 1 pct. af beskatningsgrundlaget, mens der for hovedparten af kommunerne i de øvrige jyske amter vil være tale om tab på mere end 1 pct. af beskatningsgrundlaget. Dette hænger sammen med, at det amtskommunale tab ved omlægningen er betydeligt i disse jyske amter, men også med de relativt dårlige beskatningsgrundlag her.

Som omtalt i kapitel V har arbejdsgruppen med henblik på en belysning af konsekvenserne på landsbasis af en omlægning af bloktilskuds- og hovedstadsudligningsordningerne til normaludgiftsmetoden foretaget beregninger af virkningerne heraf på et mål for spredningen i beskatningen kommunerne imellem. Dette spredningsmål er et vejret indeks for afvigelsen mellem det samlede kommunale og amtskommunale beskatningsniveau i de enkelte kommuner og det gennemsnitlige beskatningsniveau, og ændringen i spredningsmålet ved omlægningen til normaludgiftsmetoden vil således give et samlet indtryk af virkningen på beskatningsniveauet i kommunerne. Det er dog vigtigt her at bemærke, at beregningerne er foretaget under forudsætning af, at ændringen i de enkelte kommuners og amtskommuners tilskud som følge af omlægningen slår fuldt ud igennem på beskatningen i kommuner og amtskommuner, hvilket naturligvis ikke behøver at være tilfældet.

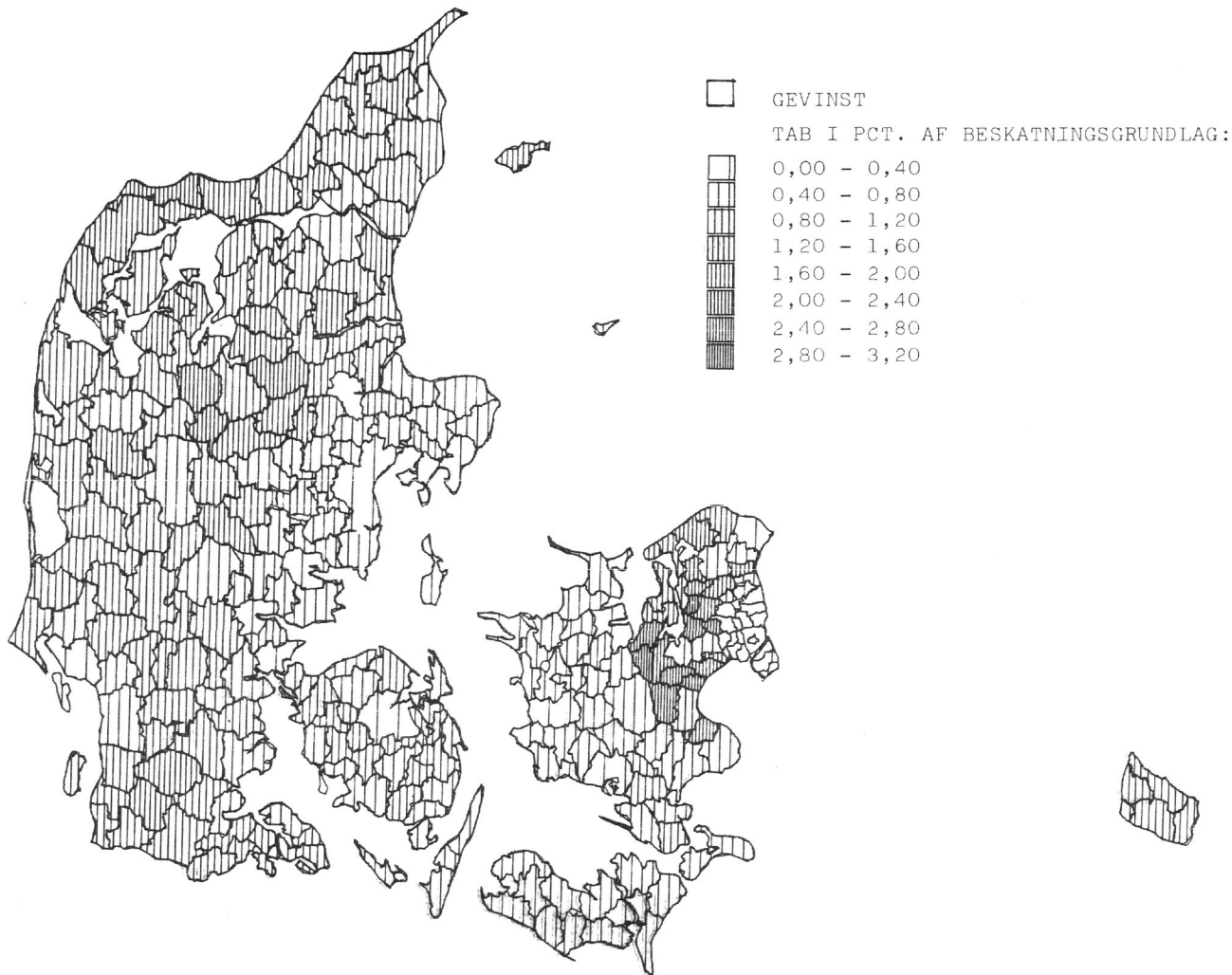
Resultatet af beregningerne viser, at en omlægning til normaludgiftsmetoden vil medføre en væsentlig reduktion af spredningen i beskatningen kommunerne imellem, udtrykt ved ovennævnte spred-

8)

ningsmål . Dette resultat må bl.a. ses i lyset af, at beskatningsniveauet i Københavns kommune, der indgår med en vægt på omkring 10 pct. ved beregningen af spredningsmålet, ved omlægningen reduceres fra 24,0 til landsgennemsnittet på 20,1, samt at en væsentlig del af de kommuner, der i 1978 havde en relativt lav beskatning i forhold til landsgennemsnittet - herunder ikke mindst en række kommuner i Roskilde og Ringkøbing amt - lider betydelige tab ved omlægningen.

Idet spredningsmålet for 1978 sættes lig med 100, vil en omlægning til normaludgiftsmetoden indebære en reduktion af spredningsmålet til 76.

I kortfigur 1 nedenfor er virkningerne på det samlede kommunale og amtskommunale beskatningsniveau som følge af omlægningen til normaludgiftsmetoden illustreret.



Kortfigur 1. Virkningerne på det kommunale og amtskommunale beskatningsniveau ved omlægning til normaludgiftsmetoden

D. VIRKNINGERNE AF EN ÆNDRET KOMMUNAL UDLIGNING SAMMENHOLDT MED FORDELING AF BLOKTILSKUDDENE (OG INDRETNING AF HOVEDSTADSUDLIGNINGSORDNINGEN) EFTER NORMALUDGIFTSMETODEN

Til brug for de videre overvejelser på grundlag af arbejdsgruppens betænkning, herunder navnlig spørgsmålet om, hvorvidt ændringer i bloktilskuds- og hovedstadsudligningsordningerne eventuelt bør følges op af ændringer i de øvrige dele af tilskuds- og udligningssystemet, har arbejdsgruppen foretaget beregninger af virkningerne af samtidig med en omlægning til normaludgiftsmetoden, som redegjort for ovenfor, at gennemføre en ændring af den eksisterende kommunale udligningsordning.

Man skal understrege, at der med disse beregninger alene er tale om et regneeksempel, idet arbejdsgruppen, som omtalt i kapitel II, har fundet, at det lå uden for kommissoriet for dens arbejde at fremkomme med selvstændige overvejelser og forslag vedrørende andre dele af tilskuds- og udligningssystemet end bloktilskuds- og hovedstadsudligningsordningerne.

Arbejdsgruppens beregninger tager udgangspunkt i en styrkelse af den udligning mellem kommunerne, som finder sted i dag i medfør af den kommunale udligningsordning. Beregningerne er således foretaget under forudsætning af,

- at tilskudsprocenten for de kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end landsgennemsnittet, forhøjes fra de nuværende 43,3 pct. til 55 pct.,
- at der - i modsætning til de gældende regler - indføres en tilsvarsprocent på 10 for de kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger udgør mellem 100 og 125 pct. af landsgennemsnittet, og
- at tilsvarsprocenten for den del af beskatningsgrundlaget pr. indbygger, der overstiger 125 pct. af landsgennemsnittet, forhøjes fra de nuværende 25 pct. til 40 pct.

Ved fastsættelsen af disse tilskuds- og tilsvarsprocenter har man tilsikkert, at ændringen af den kommunale udligningsordning er statsfinansielt neutral<sup>9)</sup>

9) Det skal dog bemærkes, at ændringen af den kommunale udligningsordning indebærer en merudgift for staten på 869.000 kr., hvilket skyldes, at man ved fastsættelsen af tilskuds- og tilsvarsprocenter har holdt sig til "runde" tal.

Konsekvenserne for de enkelte kommuner af en sådan ændring af den kommunale udligningsordning fremgår af tabel 13 i bind II, bilag 12. I tabel 10 nedenfor er konsekvenserne for kommunerne grupperet amtsvis angivet. I tabel 13-15 i bind II, bilag 12, og tabel 10 og 11 nedenfor er endvidere vist de samlede virkninger af at foretage en omlægning af bloktilskuds- og hovedstadsudligningsordningerne til normaludgiftsmetoden og en ændring af den kommunale udligningsordning som beskrevet.

En sammenligning af disse resultater med de i afsnit C.b. ovenfor beskrevne konsekvenser af en omlægning til normaludgiftsmetoden viser, at der for de kommuner, hvis økonomiske stilling forbedres ved omlægningen til normaludgiftsmetoden, finder en vis reduktion af denne forbedring sted som følge af ændringen af den kommunale udligningsordning. Københavns kommunes fordel ved ændringerne af tilskuds- og udligningssystemet reduceres således til 667 mill. kr., svarende til 3,72 pct. af beskatningsgrundlaget, mens Frederiksberg kommunes fordel reduceres til 129 mill. kr., svarende til 3,25 pct. af beskatningsgrundlaget.

For 4 kommuner i Københavns amt, hvis økonomiske stilling forbedres ved omlægningen til normaludgiftsmetoden, betyder ændringen af den kommunale udligningsordning endvidere, at disse kommuner nu vil lide et mindre tab som følge af de samlede ændringer af tilskuds- og udligningssystemet.

De kommuner i hovedstadsområdet, som lider tab ved omlægningen til normaludgiftsmetoden, vil i alle tilfælde få dette tab forøget som følge af ændringen af den kommunale udligningsordning. Dette betyder bl.a., at antallet af kommuner, hvor det samlede kommunale og amtskommunale tab udgør mere end 2 pct. af beskatningsgrundlaget, stiger fra 13 til 15.

Heroverfor står kommunerne uden for hovedstadsområdet, hvis tab ved omlægningen til normaludgiftsmetoden i næsten alle tilfælde formindskes ved ændringen af den kommunale udligningsordning. Når der uanset styrkelsen af den kommunale udligning fortsat er tale om et samlet tab for disse kommuner, skyldes det navnlig de betydelige amtskommunale tab ved omlægningen til normaludgiftsmetoden. Et større antal kommuner vil således opnå en gevinst, når man alene ser på virkningerne af ændringen af den kommunale bloktilskudsordning og udligningsordning.

Tabel 10. Virkningerne af en omlægning af den primærkommunale bloktilskudsordning og af hovedstadsudligningsordningen for primærkommuner til normaludgiftsmetoden og en samtidig ændring af den kommunale udligningsordning. Amtsvis gruppering af kommuner

1978 (afrundede tal)	Faktisk beskat- nings- niveau (1)	Samlet ændring i til- skud (2)	Ændring i beskat- nings- niveau <sup>x</sup> ) (3)	Korrigeret beskat- nings- niveau (4)
	- pct.-	1.000 kr.	- pct.-	- pct.-
Københavns kommune	24,0	231.925	±1,30	22,7
heraf kommunal udligning		±19.848	0,11	
Frederiksberg kommune	19,6	48.363	±1,22	18,4
heraf kommunal udligning		±15.734	0,40	
I alt	23,2	280.288	±1,28	21,9
heraf kommunal udligning		±35.582	0,16	
Kommuner i:				
Københavns amt	13,7	±18.082	0,06	13,8
heraf kommunal udligning		±124.462	0,41	
Frederiksborg amt	13,1	±129.430	0,86	14,0
heraf kommunal udligning		±43.750	0,29	
Roskilde amt	13,7	±91.997	1,18	14,9
heraf kommunal udligning		±9.511	0,12	
Vestsjællands amt	12,7	±12.268	0,13	12,8
heraf kommunalt udligning		5.858	±0,06	
Storstrøms amt	13,0	±9.307	0,11	13,1
heraf kommunal udligning		9.199	±0,11	
Bornholms amt	13,9	524	±0,04	13,9
heraf kommunal udligning		4.874	±0,38	
Fyns amt	13,0	2.304	±0,02	13,0
heraf kommunal udligning		28.392	±0,21	
Sønderjyllands amt	12,9	±2.553	0,03	12,9
heraf kommunal udligning		18.670	±0,25	
Ribe amt	13,6	±2.550	0,04	13,6
heraf kommunal udligning		15.765	±0,25	
Vejle amt	13,9	1.407	±0,01	13,9
heraf kommunal udligning		20.871	±0,22	
Ringkøbing amt	12,4	±13.134	0,18	12,6
heraf kommunal udligning		20.273	±0,27	
Århus amt	14,4	7.463	±0,04	14,4
heraf kommunal udligning		24.966	±0,14	
Viborg amt	12,5	±8.435	0,13	12,6
heraf kommunal udligning		23.868	±0,38	
Nordjyllands amt	13,4	±3.363	0,02	13,4
heraf kommunal udligning		41.438	±0,30	
Amterne i alt	13,4	±279.421	0,18	13,6
heraf kommunal udligning		36.451	±0,02	

x) Jfr. fodnote til tabel 7.

Tabel 11. Virkningerne for primær- og amtskommuner under ét af en om-  
lægning af bloktilskudsordningen og hovedstadsudlignings-  
ordningen til normaludgiftsmetoden og en samtidig ændring  
af den kommunale udligningsordning. Amtsvis gruppering<sup>x)</sup>

1978 (afrundede tal)	Faktisk samlet beskat.- niveau (1)	Samlet ændring i til- skud (2)	Ændring i samlet beskat.- niveau <sup>xx)</sup> (3)	Korrigeret samlet be- skatnings- niveau (4)
	- pct. -	1.000 kr.	- pct. -	- pct. -
Københavns kommune	24,0	666.791	+3,72	20,3
heraf kommunal udligning		+19.848	0,11	
Frederiksberg kommune	19,6	129.106	+3,25	16,4
heraf kommunal udligning		+15.734	0,40	
I alt	23,2	795.897	+3,64	19,6
heraf kommunal udligning		+35.582	0,16	
Kommuner og amtskommuner i:				
Københavns amt	19,8	+29.244	0,10	19,9
heraf kommunal udligning		+124.462	0,41	
Frederiksborg amt	19,3	+207.241	1,37	20,7
heraf kommunal udligning		+43.750	0,29	
Roskilde amt	19,3	+141.439	1,81	21,1
heraf kommunal udligning		+9.511	0,12	
Vestsjællands amt	19,6	+34.882	0,38	20,0
heraf kommunal udligning		5.858	+0,06	
Storstrøms amt	19,5	+34.638	0,41	19,9
heraf kommunal udligning		9.199	+0,11	
Bornholms amt	20,7	+5.823	0,45	21,2
heraf kommunal udligning		4.874	+0,38	
Fyns amt	19,2	+43.252	0,32	19,5
heraf kommunal udligning		28.392	+0,21	
Sønderjyllands amt	19,00	+47.012	0,64	19,6
heraf kommunal udligning		18.670	+0,25	
Ribe amt	19,9	+25.895	0,41	20,3
heraf kommunal udligning		15.765	+0,25	
Vejle amt	20,3	+23.045	0,24	20,5
heraf kommunal udligning		20.871	+0,22	
Ringkøbing amt	17,4	+47.990	0,64	18,0
heraf kommunal udligning		20.273	+0,27	
Århus amt	21,0	+27.591	0,16	21,2
heraf kommunal udligning		24.966	+0,14	
Viborg amt	19,9	+55.409	0,88	20,8
heraf kommunal udligning		23.868	+0,38	
Nordjylland amt	19,6	+71.570	0,52	20,1
heraf kommunal udligning		41.438	+0,30	
Anterne i alt	19,7	+795.031	0,52	20,2
heraf kommunal udligning		36.451	+0,02	

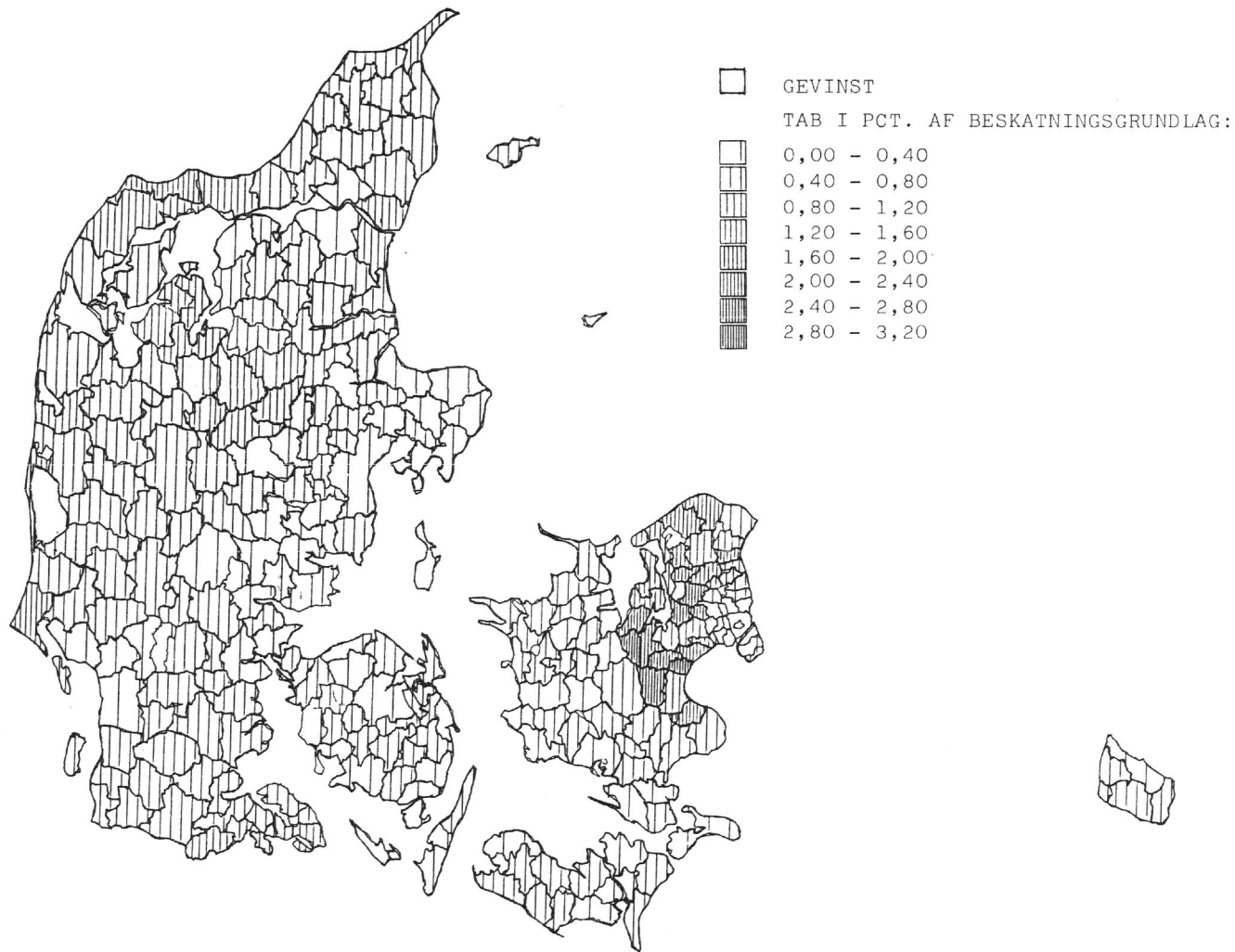
x) Jfr. fodnote x) til tabel 9.

xx) Jfr. fodnote til tabel 7.

Som helhed betyder ændringen af den kommunale udligningsordning er. mindre reduktion af spredningen i beskatningen kommunerne imellem. Dette kommer til udtryk ved et yderligere fald i det samlede spredningsmål, når der foruden omlægningen til normaludgifts-metoden tillige tages hensyn til ændringen af den kommunale udligningsordning

I kortfigur 2 nedenfor er de samlede virkninger af ændringerne i tilskuds- og udligningssystemet illustreret.

- 10) Spredningsmålet, der - når 1978 sættes lig med 100 - reduceres til 76 ved omlægningen til normaludgiftsmetoden, reduceres yderligere til 74 ved ændringen af den kommunale udligningsordning.



Kortfigur 2. De samlede virkninger af ændringerne i tilskuds- og udligningssystemet

## KAPITEL VIII

### ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER OM KRITERIEMETODEN

#### A. NORMALUDGIFTSMETODEN OG KRITERIEMETODEN

I kapitel VII har arbejdsgruppen belyst konsekvenserne af at fordele bloktilskuddene efter normaludgiftsmetoden, dvs. således at regressionsligningerne direkte lægges til grund for beregningen af den bloktilskudsandel, som tilkommer den enkelte kommune.

Derudover har arbejdsgruppen fundet det rigtigt at belyse konsekvenserne af en ny fordeling af tilskuddene efter kriteriemetoden, således at de af arbejdsgruppen foretagne analyser lægges til grund ved indførelse af kriterier i det gældende system.

Det må indledningvis fremhæves, at der ikke findes en matematisk korrekt metode, hvorved principperne for en bloktilskudsfordeling efter normaludgiftsmetoden kan "oversættes" til fordelingsprincipper efter kriteriemetoden. For at kunne opstille en konsekvensberegning, således at kriteriemetoden kan indgå i de videre overvejelser om den fremtidige udgiftsbehovsudligning, har det været nødvendigt med videre overvejelser om, hvorledes en fordelingsnøgle efter kriteriemetoden kan udformes, så den i højere grad end i dag afspejler de kommunale udgiftsbehov.

#### B. JUSTERINGER AF DET GÆLDENDE SYSTEM

Vælger man fortsat at fordele bloktilskuddene efter kriteriemetoden, er der efter arbejdsgruppens opfattelse umiddelbart grundlag for følgende ændringer af de eksisterende kriterier og vægte:

For det første bør man udnytte de muligheder for en mere nuanceret tilskudsfordeling, som udspringer af det nye budget- og regnskabssystems bedre specificering af visse kommunale udgiftsområder, jfr. bind II, bilag 13. Efter det gamle regnskabssystem var

det vanskeligt at sondre mellem de forskellige udgifter til social bistand til børn og unge, således at man så sig nødsaget til i f.eks. den kommunale fordelingsnøgle at henføre hele børne- og ungdomshjemsområdet til kriteriet 7-16 årige, og udgifterne til børne- og ungdomsforsorg i øvrigt til kriteriet 0-6 årige - uanset at dette ikke svarede til aldersmønstret blandt brugerne af disse foranstaltninger.

Efter budget- og regnskabsreformen bør man foretage en ny opdeling, således at udgiften til institutioner for børn i aldersgruppen 0-6 årige (f.eks. vuggestuer) henføres til dette kriterium, medens udgiften til institutioner for 7-16 årige (f.eks. fritidshjem) henføres hertil. Udgiften til institutioner, der retter sig mod begge disse alderskategorier, deles mellem de to kriterier i forhold til brugernes alderssammensætning. I den amtskommunale fordelingsnøgle foreslås udgiften til døgninstitutioner og døgnpleje dog - for at undgå en for stor komplicering af fordelingsnøglen - som helhed henført til ét nyt kriterium, nemlig antallet af 0-20 årige.

For det andet har arbejdsgruppens analyser vist, at kontanthjælp efter bilstandsloven overvejende bruges af folk i aldersgruppen 17-39 år. Desuden har der vist sig at være samvariation mellem kontanthjælpsudgiften og andelen af landets befolkning i denne aldersgruppe.

På denne baggrund skal arbejdsgruppen pege på indførelse af kriteriet 17-39 årige i den kommunale fordelingsnøgle, således at den kommunale kontanthjælpsudgift indgår ved vægtingen heraf.

For det tredje tyder det foreliggende materiale på, at de ældre på 75 år og derover har et særligt højt forbrug af omsorgs- og plejeydelser efter bilstandsloven, ligesom der i det hele taget er holdepunkter for at antage, at omsorgen for disse aldersklasser gennemsnitligt er dyrere, end tilfældet er for den yngre gruppe af pensionister. Således kan det nævnes, at plejehjemshyppigheden - dvs. den andel af en årgang, der er på plejehjem - er stærkt stigende med alderen.

Arbejdsgruppens statistiske analyser viste, at kriteriet 75 årige og derover ikke gav bedre samvariation med de omhandlede ud-

- 1) For at undgå for stor en komplicering af den kommunale fordelingsnøgle er den relativt beskedne andel af denne udgift, der svarer til andelen af beboere i alderen over 16 år, dog henført til kriteriet samlet indbyggertal.

gifter end tilfældet er for kriteriet 65 årige og derover, der allerede indgår i fordelingsnøglen. Ved en tilskudsfordeling efter normaludgiftsmetoden er det ikke muligt at anvende kriterier for 65-74 årige og 75 årige og derover samtidig, og ved konsekvensberegningerne i kapitel VII har man således valgt at benytte kriteriet 65 årige og derover.

Ved anvendelsen af kriteriemetoden er det imidlertid muligt at benytte de to kriterier samtidig, og på baggrund af den foreliggende viden om forbruget af de nævnte ydelser finder arbejdsgruppen basis for at inddrage kriteriet 75 årige og derover i den kommunale fordelingsnøgle, således at man ved vægtningen deler de omhandlede udgifter mellem aldersgrupperne 65-74 årige, og 75 årige og derover, i forhold til alderssammensætningen blandt brugerne af de nævnte institutioner og foranstaltninger.

2)

Tabellerne 1-4 angiver en oversigt over de vægte og kriterier, som udvalget på grundlag af ovenstående betragtninger foreslår indført i de kommunale og amtskommunale tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier samt i hovedstadsudligningen for kommunerne og amtskommunerne. I tabellerne er der endvidere vist en oversigt over de vægte og kriterier, der følger af nugældende lovgivning.

2) En redegørelse for udgiftsfordelingen på de enkelte kriterier findes i bind II, bilag 13.

Tabel 1. Oversigt over vægte og kriterier i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommuner

	De nugældende vægte	Vægte beregnet på grundlag af 1977-budgetter
Indbyggertal <sup>x)</sup>	38	27
0-6 årige <sup>x)</sup>	7	8
7-16 årige <sup>x)</sup>	36	40
65-74 årige <sup>x)</sup>	-	3
75 årige og derover <sup>x)</sup>	-	11
65 årige og derover <sup>x)</sup>	10	-
Veje	3	6
Standardlejligheder	2	2
17-39 årige <sup>x)</sup>	-	3
Areal	4	-

x) For kommuner, hvor tilvæksten i kalenderåret forud for tilskudsberegningen har oversteg 5 pct., forøges kriteriet med det antal indbyggere, der svarer til forøgelsen udover 5 pct.

Tabel 2. Oversigt over vægte og kriterier i den kommunale hovedstadsudligning

	De nugældende vægte	Vægte beregnet på grundlag af 1977-budgetter
Indbyggertal	39	18
0-6 årige	9	10
7-16 årige	32	38
65 årige og derover	10	-
65-74 årige	-	4
75 årige og derover	-	11
Vejlængde	-	5
17-39 årige	-	4
Numeriske nettoforskydninger i indbyggertallene i den nærmeste foregående 5-årsperiode	10	10

Tabel 3. Oversigt over vægte og kriterier i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommuner

	De nugældende vægte	Vægte beregnet på grundlag af 1977-budgetter
Indbyggertal	27	26
0-20 årige	-	2
15-19 årige	11	9
Sengedage	60	61
Vejlængde	1	2
Areal	1	-

Tabel 4. Oversigt over vægte og kriterier i den amtskommunale hovedstadsudligning

	De nugældende vægte	Vægte beregnet på grundlag af 1977-budgetter
Indbyggertal	27	26
0-20 årige	-	3
15-19 årige	10	8
0-39 årige	16	-
40-59 årige	15	-
60 årige og derover	30	-
Vejlængde	1	1
Areal	1	-
Sengedage	-	62

Som det fremgår af tabellerne 1 og 2, er der i de kommunale tilskudsordninger væsentlige afvigelser i vægtene, især for kriteriet "indbyggertal". Årsagen hertil er først og fremmest, at det har været muligt på grundlag af det nye budget- og regnskabssystem at fordele administrationsudgifterne ud på de enkelte kriterier. Administrationsudgifterne har således hidtil været henført til kriteriet indbyggertal. Endvidere er udgifter til kontanthjælp som nævnt ovenfor blevet henført til kriteriet 17-39 årige.

For amtskommunernes vedkommende findes der ikke tilsvarende store afvigelser, hvilket først og fremmest skyldes, at de amtskommunale udgifter til gymnasier og sygehuse fordeles efter de samme kriterier som hidtil. Endvidere udgør administrationsudgifterne en relativt mindre andel af nettodriftsudgifterne end for primærkommunernes vedkommende.

For det fjerde har arbejdsgruppen overvejet spørgsmålet om regulering af tilskuddet efter geografiske pris- og lønforskelle.

Det vil, som omtalt i kapitel V, ikke koste det samme overalt i landet at realisere et givet serviceniveau. I de (amts)kommuner, hvor pris- og lønniveauet er højest, er der ganske vist formodning for, at også indkomsterne og dermed skattegrundlaget alt andet lige er højere. Da man imidlertid ved skattegrundlagsudligningen inkluderer geografiske forskelle i indkomsterne - og næppe heller rent teknisk ville kunne se bort fra dem - finder et flertal i arbejdsgruppen, at de geografiske forskelle også bør indgå i det mål for udgiftsbehov, som anvendes ved fordelingen af bloktilskud. Den har derfor gennemført beregninger, som viser konsekvenserne af indførelsen af det i kapitel V nævnte lønindeks<sup>3)</sup> på de områder, hvor der er forskelle i omkostningerne ved at producere offentlig service.

Landsforeningens repræsentanter i arbejdsgruppen finder det ikke hverken teknisk eller udiigningsmæssigt nødvendigt i en bloktilskudsordning efter kriteriemetoden at foretage en regulering af udgiftstallene med de i kapitel V nævnte lønindeks. Det skyldes først og fremmest, at kriteriemetoden så at sige tager udgangspunkt i et ønsket fordelingspolitisk resultat, hvorefter kriterier og vægte tilpasses hertil, mens tilskudsfordelingen på kommunerne omvendt er mere eller mindre beregningsmæssigt givet, når normaludgiftsmeto-

3) Da der ikke foreligger en aktuel landsdækkende undersøgelse om prisforskelle, har arbejdsgruppen - som nævnt i kapitel V - begrænset sig til forskelle i stedtillægssatserne for de kommunale tjenestemandslønninger.

den lægges til grund. En regulering med lønindeks vil derfor ikke på nogen måde medvirke til en forbedring af objektiviteten i et udligningssystem efter kriteriemetoden i forhold til en situation, hvor der ikke deflateres.

Tabellerne 5-10 illustrerer konsekvenserne af de her nævnte justeringer

- 4) En oversigt over konsekvenserne for de enkelte kommuner findes i bind II, bilag 14.

Tabel 5. Virkningerne af en ændret vægtfordeling m.v. i den kommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for kommuner. Amtsvis gruppering af kommuner<sup>x)</sup>

1978 (afrundede tal)	Faktisk beskat- nings- niveau (1)	Ændring i tilskud som følge af en ændret vægtfordeling m.v. målt		
		i 1.000 kr. (2)	ved beregnet ved korr. be- ændr. i be- skat.niveau (3)	ved korr. be- skat.niveau (1)+(3) (4)
	- pct.-		pct.	pct.
Københavns kommune	24,0	+19.856	0,11	24,1
heraf hovedstads- udligning		+32.328	0,18	
Frederiksberg kommune	19,6	2.796	+0,07	19,5
heraf hovedstads- udligning		+1.686	0,04	
I alt	23,2	+17.060	0,08	23,3
heraf hovedstads- udligning		+34.014	0,16	
Kommuner i:				
Københavns amt	13,7	+19.286	0,06	13,8
heraf hovedstads- udligning		+17.647	0,06	
Frederiksborg amt	13,1	25.002	+0,17	12,9
heraf hovedstads- udligning		25.716	+0,17	
Roskilde amt	13,7	26.345	+0,34	13,4
heraf hovedstads- udligning		25.941	+0,33	
Vestsjællands amt	12,7	618	+0,01	12,7
Storstrøms amt	13,0	+182	0,00	13,0
Bornholms amt	13,9	304	+0,02	13,9
Fyns amt	13,0	+5.574	+0,04	13,0
Sønderjyllands amt	12,9	+1.964	0,03	12,9
Ribe amt	13,6	+3.271	0,05	13,7
Vejle amt	13,9	2.994	+0,03	13,9
Ringkøbing amt	12,4	+6.501	0,09	12,5
Århus amt	14,4	+170	0,00	14,4
Viborg amt	12,5	+6.048	0,10	12,6
Nordjyllands amt	13,4	+6.346	0,05	13,5
Amterne i alt	13,4	17.069	+0,01	13,4
heraf hovedstadsud- ligning		34.010	+0,02	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 6. Virkningerne af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle i den kommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for kommuner. Amtsvis gruppering af kommuner<sup>x)</sup>

1978 (afrundede tal)	Faktisk beskat- rings- niveau (1)	Ændring i tilskud som følge af en ændret vægtfordeling samt korrektion for lønforskelle målt		
		i 1.000 kr. (2)	ved beregnet ændr. i be- skat.niveau (3)	ved korr. skat.niveau (1)+(3) (4)
	- pct.-		- pct. -	- pct. -
Københavns kommune	24,0	8.855	+0,05	24,0
heraf hovedstads- udligning		+32.328	0,18	
Frederiksberg kommune	19,6	7.930	+0,20	19,4
heraf hovedstads- udligning		+1.686	0,04	
I alt	23,2	16.785	+0,08	23,1
heraf hovedstads- udligning		+34.014	0,16	
Kommuner i:				
Københavns amt	13,7	18.238	+0,06	13,6
heraf hovedstads- udligning		+17.647	0,06	
Frederiksborg amt	13,1	37.799	+0,25	12,9
heraf hovedstads- udligning		25.716	+0,17	
Roskilde amt	13,7	33.524	+0,43	13,3
heraf hovedstads- udligning		25.941	+0,33	
Vestsjællands amt	12,7	+3.360	0,04	12,7
Storstrøms amt	13,0	+5.553	0,07	13,1
Bornholms amt	13,9	+1.221	0,10	14,0
Fyns amt	13,0	+7.903	0,06	13,1
Sønderjyllands amt	12,9	+10.475	0,14	13,0
Ribe amt	13,6	+7.897	0,13	13,7
Vejle amt	13,9	+6.004	0,06	14,0
Ringkøbing amt	12,4	+17.440	0,23	12,6
Århus amt	14,4	+11.009	0,06	14,5
Viborg amt	12,5	+13.991	0,22	12,7
Nordjyllands amt	13,4	+21.503	0,16	13,6
Amterne i alt	13,4	+16.794	0,01	13,4
heraf hovedstads- udligning		34.010	+0,02	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 7. Virkningerne af en ændret vægtfordeling m.v. i den amtskommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for amtskommunerne

1978 (afrundede tal)	Faktisk Ændring i tilskud som følge af en beskatningsniveau ændret vægtfordeling m.v. målt			
	1978 (1)	i 1.000 kr. (2)	ved beregnet ændr. i be- skat.niveau <sup>x)</sup> (3)	ved korr. be- skat.niveau (1)+(3) (4)
	- pct.-		- pct. -	- pct. -
Københavns kommune	24,0	4.494	÷0,03	24,0
heraf hovedstads- udligning		3.828	÷0,02	
Frederiksberg kommune	19,6	2.701	÷0,07	19,5
heraf hovedstads- udligning		2.445	÷0,06	
I alt	23,2	7.195	÷0,03	23,2
heraf hovedstads- udligning		6.273	÷0,03	
Amtskommuner:				
Københavns amtsk.	6,3	÷2.075	0,01	6,3
heraf hovedstads- udligning		÷1.680	0,01	
Frederiksborg amtsk.	6,4	÷1.076	0,01	6,4
heraf hovedstads- udligning		÷3.003	0,02	
Roskilde amtsk.	5,9	÷599	0,01	5,9
heraf hovedstads- udligning		÷1.590	0,02	
Vestsjællands amtsk.	7,0	135	0,00	7,0
Storstrøms amtsk.	6,6	14	0,00	6,6
Bornholms amtsk.	6,9	393	÷0,03	6,9
Fyns amtsk.	6,3	2.624	÷0,02	6,3
Sønderjyllands amtsk.	6,2	1.937	÷0,03	6,2
Ribe amtsk.	6,5	÷1.820	0,03	6,5
Vejle amtsk.	6,4	÷576	0,01	6,4
Ringkøbing amtsk.	5,2	÷3.329	0,05	5,3
Århus amtsk.	6,7	178	÷0,00	6,7
Viborg amtsk.	7,5	÷896	0,01	7,5
Nordjyllands amtsk.	6,5	÷2.105	0,02	6,5
Amtskommunerne i alt	6,4	÷7.195	0,00	6,4
heraf hovedstads- udligning		÷6.273	0,00	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 8. Virkningerne af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle i den amtskommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for amtskommunerne<sup>x)</sup>

1978 (afrundede tal)	Faktisk ændring i tilskud som følge af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle målt			
	Faktisk niveau 1978	ved beregnet ved korr. be-		skat.niveau (1)+(3)
	(1)	i 1.000 kr. (2)	ændr. i be- skat.niveau <sup>x)</sup> (3)	(4)
	- pct.-		- pct. -	- pct. -
Københavns kommune	24,0	34.781	÷0,19	23,8
heraf hovedstads- udligning		3.828	÷0,02	
Frederiksberg kommune	19,6	8.127	÷0,20	19,4
heraf hovedstads- udligning		2.445	÷0,06	
I alt	23,2	42.908	÷0,20	23,0
heraf hovedstads- udligning		6.273	÷0,03	
Amtskommuner:				
Københavns amtsk.	6,3	28.496	÷0,10	6,2
heraf hovedstads- udligning		÷1.680	0,01	
Frederiksborg amtsk.	6,4	7.953	÷0,05	6,4
heraf hovedstads- udligning		÷3.003	0,02	
Roskilde amtsk.	5,9	3.119	÷0,04	5,9
heraf hovedstads- udligning		÷1.590	0,02	
Vestsjællands amtsk.	7,0	÷3.607	0,04	7,0
Storstrøms amtsk.	6,6	÷4.316	0,05	6,7
Bornholms amtsk.	6,9	÷782	0,06	7,0
Fyns amtsk.	6,3	÷10.445	0,08	6,4
Sønderjyllands amtsk.	6,2	÷5.966	0,08	6,3
Ribe amtsk.	6,5	÷5.115	0,08	6,6
Vejle amtsk.	6,4	÷8.037	0,08	6,5
Ringkøbing amtsk.	5,2	÷13.333	0,18	5,4
Århus amtsk.	6,7	÷6.654	0,04	6,7
Viborg amtsk.	7,5	÷8.496	0,14	7,6
Nordjyllands amtsk.	6,5	÷15.725	0,12	6,6
Amtskommunerne i alt	6,4	÷42.908	0,03	6,4
heraf hovedstads- udligning		÷6.273	0,00	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 9. Virkningerne<sup>x)</sup> for kommuner og amtskommuner under ét af en ændret vægtfordeling m.v. i den (amts)kommunale bloktilskudsordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning. Amtsvise gruppering

1978 (afrundede tal)	Faktisk samlet beskatningsniveau (1) — pct. —	Ændring i tilskud som følge af en ændret vægtfordeling m.v., målt		
		i 1.000 kr. (2)	v. beregnet ændr. i beskat.niv. <sup>xx)</sup> (3) — pct. —	v. korr. be- skat.niv. (1)+(3) (4) — pct. —
Københavns kommune	24,0	÷15.362	0,09	24,1
heraf hovedstadsudligning		÷28.500	0,16	
Frederiksberg kommune	19,6	5.497	÷0,14	19,5
heraf hovedstadsudligning		759	÷0,02	
I alt	23,2	÷9.865	0,05	23,2
heraf hovedstadsudligning		÷27.741	0,13	
Kommuner og amtskommuner i:				
Københavns amt	19,8	÷21.361	0,07	19,9
heraf hovedstadsudligning		÷19.327	0,06	
Frederiksborg amt	19,3	23.926	÷0,16	19,1
heraf hovedstadsudligning		22.713	÷0,19	
Roskilde amt	19,3	25.746	÷0,33	19,0
heraf hovedstadsudligning		24.351	÷0,31	
Vestsjællands amt	19,6	753	÷0,01	19,6
Storstrøms amt	19,5	÷168	0,00	19,5
Bornholms amt	20,7	697	÷0,05	20,6
Fyns amt	19,2	8.198	÷0,06	19,1
Sønderjyllands amt	19,0	÷27	0,00	19,0
Ribe amt	19,9	÷5.091	0,08	20,0
Vejle amt	20,3	2.418	÷0,03	20,3
Ringkøbing amt	17,4	÷9.830	0,13	17,5
Århus amt	21,0	8	0,00	21,0
Viborg amt	19,9	÷6.944	0,11	20,0
Nordjyllands amt	19,6	÷8.451	0,06	19,7
Amterne i alt	19,7	9.874	÷0,00	19,7
heraf hovedstadsudligning		27.737	÷0,02	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

xx) Jfr. fodnote til tabel 9, kapitel VII.

Tabel 10. Virkningerne<sup>x)</sup> for kommuner og amtskommuner under ét af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle i den (amts)kommunale bloktilskudsordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning. Amtsvis gruppering

1978 (afrundede tal)	Faktisk samlet beskatningsniveau (1) - pct.-	Ændring i tilskud s.f.a. indarb. af en ændret vægtfordeling samt korrektion for lønforskelle, målt		
		i 1.000 kr. (2)	v.beregnet ændr. i beskat.niv. (3) - pct. -	v.korr. be- skat.niveau (1)+(3) (4) - pct. -
Københavns kommune	24,0	43.636	÷0,24	23,8
heraf hovedstadsudligning		÷28.500	0,16	
Frederiksberg kommune	19,6	16.057	0,40	19,2
heraf hovedstadsudligning		759	÷0,02	
I alt	23,2	59.693	÷0,27	22,9
heraf hovedstadsudligning		÷27.741	0,13	
Kommuner og amtskommuner i:				
Københavns amt	19,8	46.734	÷0,15	19,6
heraf hovedstadsudligning		÷19.327	0,06	
Frederiksborg amt	19,3	45.752	÷0,30	19,0
heraf hovedstadsudligning		22.713	÷0,19	
Roskilde amt	19,3	36.643	÷0,47	18,8
heraf hovedstadsudligning		24.351	÷0,31	
Vestsjællands amt	19,6	÷6.967	0,08	19,7
Storstrøms amt	19,5	÷9.869	0,12	19,6
Bornholms amt	20,7	÷2.003	0,16	20,9
Fyns amt	19,2	÷18.348	0,14	19,3
Sønderjyllands amt	19,0	÷16.441	0,22	19,2
Ribe amt	19,9	÷13.012	0,21	20,1
Vejle amt	20,3	÷14.041	0,15	20,4
Ringkøbing amt	17,4	÷30.773	0,41	17,8
Århus amt	21,0	÷17.663	0,10	21,1
Viborg amt	19,9	÷22.487	0,36	20,3
Nordjyllands amt	19,6	÷37.227	0,27	19,9
Amterne i alt	19,7	÷59.702	0,04	19,7
heraf hovedstadsudligning		27.737	÷0,02	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

xx) Jfr. fodnote til tabel 9, kapitel VII.

Det fremgår, at justeringerne i de kommunale vægte og kriterier kun har begrænset betydning uden for hovedstadsområdet.

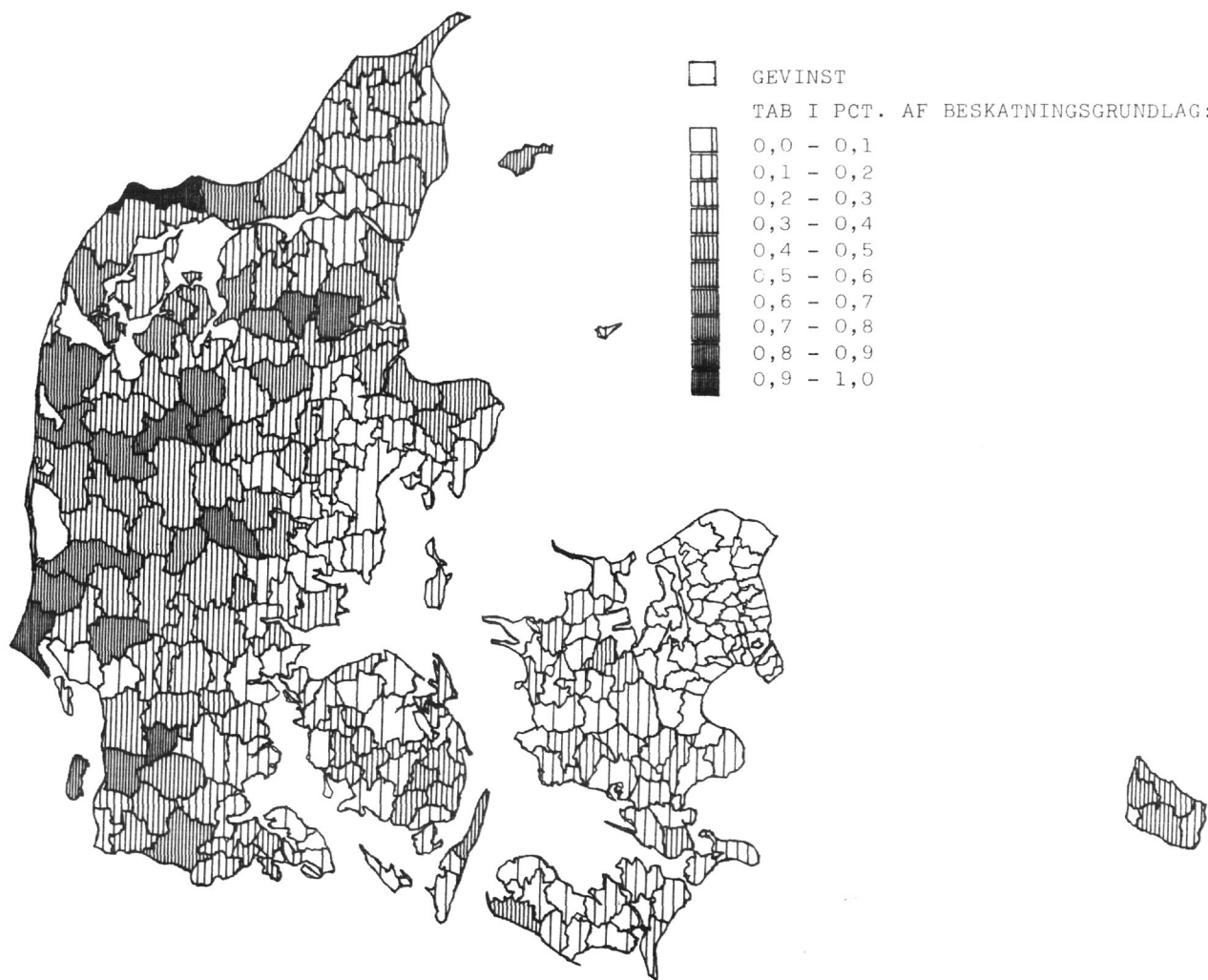
For kommunerne under ét i Viborg amt udgør tabet 1 promille af beskatningsgrundlaget, mens Læse kommune, som er den kommune uden for hovedstadsområdet, der belastes hårdest, taber 0,56 pct. af beskatningsgrundlaget. Kommunerne på Ærø, hvor man uden for hovedstadsområdet finder de største gevinster som følge af den kommunale justering, har en gevinst på henholdsvis 0,30 og 0,25 pct. af beskatningsgrundlaget.

I hovedstadsområdet, hvor justeringerne i hovedstadsudligningen lægges til bloktilskudsreguleringen, opnår nogle kommuner i Frederiksborg og Roskilde amter relativt store gevinster. Således udgør gevinsten i det kommunale bloktilskud og i den kommunale hovedstadsudligning mere end 1 pct. af beskatningsgrundlaget i Skibby, Ramsø, Skovbo og Vallø kommuner. De største tab i hovedstadsområdet rammer Tårnby med 0,30 pct. og Rødovre med 0,22 pct. af beskatningsgrundlaget. Københavns kommune taber godt 1 promille af beskatningsgrundlaget som følge af en mindre gevinst på bloktilskuddet og et noget større tab på hovedstadsudligningen.

Ændringerne i det amtskommunale bloktilskud og den amtskommunale hovedstadsudligning som følge af justeringer er væsentlig mere beskedne i forhold til beskatningsgrundlaget. Frederiksberg kommune vinder i alt 0,07 pct., mens Ringkøbing amt har et tab på 0,05 pct.

Korrektionen for lønforskelle er naturligvis især til fordel for kommunerne i hovedstadsområdet, mens kommunerne uden for hovedstadsområdet taber på denne omfordeling.

Den samlede amtskommunale og kommunale virkning af justeringer og ændringer i lønforskelle fremgår af bind II, bilag 14, tabel 7, og af nedenstående kortfigur 1, der viser, at kun i 7 kommuner uden for hovedstadsområdet er der tale om beskedne gevinster ved en justering og ændring i forhold til lønforskelle, mens der kun i 2 kommuner i hovedstadsområdet er tale om tab. De største tab udgør under 1 pct. af beskatningsgrundlaget - tabet er således 0,84 pct. i Læsø kommune, mens 4 kommuner i hovedstadsområdet har gevinster på i alt over 1 pct. Den højeste gevinst finder man i Skibby kommune, hvor gevinsten udgør 1,38 pct. af beskatningsgrundlaget. I Københavns kommune udgør gevinsten 0,24 pct. af beskatningsgrundlaget.



Kortfigur 1. Virkningen for (amts)kommuner af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle

Betragtes den samlede spredning i beskatningen kommunerne imellem efter, at der er justeret i de kommunale vægte og kriterier, stiger denne lidt i forhold til situationen i dag. Korrigeres der endvidere for lønforskelle, vil spredningen i beskatningen dog falde<sup>5)</sup>.

5) Sættes spredningsindekset lig 100 i 1978, vil indekset stige til 100,6 efter justeringen, men falde til 98,1, hvis der også korrigeres for lønforskelle.

C. OVERVEJELSER OM INDFØRELSE AF SOCIALE KRITERIER M.V.

a. Generelle overvejelser

De under B nævnte forslag må betegnes som relativt mindre justeringer af det eksisterende system. Justeringerne betyder, at der mere nuanceret tages hensyn til forskelle mellem kommunerne i henseende til befolkningens alderssammensætning. Derimod vil disse justeringer alene ikke tage hensyn til, at befolkningen i disse aldersklasser næppe har samme behov for service fra det offentlige side. Med andre ord kan det ikke antages, at kriterierne og vægtene efter disse justeringer i tilstrækkeligt omfang afspejler kommunernes socialt betingede udgiftsbehov.

Arbejdsgruppen har derfor fundet det nødvendigt at overveje, hvorledes sociale kriterier kan indgå i bloktilskudsfordelingen. Da normaludgiftsmetoden ikke kan "oversættes" til kriteriemetoden, og da statistikken over forbruget af sociale og andre ydelser på mange punkter er mangelfuld, må det erkendes, at der ikke kan findes et entydigt virkende princip til vægtning af sociale kriterier, Der vil derfor nødvendigvis blive tale om en skønsmæssig indpassning af de sociale kriterier, når disse skal indføres i en bloktilskudsordning efter den gældende kriteriemetode.

I københavnsrapporten er der i kapitel 7 stillet et forslag om indførelse af nye kriterier og vægte i det eksisterende tilskudssystem. Dette forslag, som er subsidiært i forhold til kommunens forslag om en fordeling efter normaludgiftsmetoden, fremgår af tabellerne 11-12.

Tabel 11. Københavns kommunes forslag til ændret tilskudsfordeling efter kriterimetoden

Primærkommunalt bloktilskud 1977-78

Udgiftsområder	Forskydninger imellem gældende og nye kriterier (procentpoints)											Udgifts- områdets vægt i alt	
	Folke- tal	0-6- årige	7-16 årige	65 årige og der- over	Standard lejligh- heder	Vej- længde	Areal	Enlige forsør- gere	Enlige folkep.	50-64 årige	65-74 årige		75 årige og der- over
Administration	+9,0							+2,2	+2,1	+2,1	+2,1	+0,5	16,2
Offentlig forsorg	+1,0							+0,5		+0,5			1,5
Børne- og ungdomsfors.		+3,4											6,7
Børne- og ungdomshjem			+0,4										0,8
Hjemmehjælp	+0,7			+1,6					+0,7	+0,4	+0,8	+0,4	2,3
Plejehjem				+8,3					+4,2		+2,0	+2,1	8,3
Personlige tillæg til folkepension				+0,2					+0,2				0,2
Personlige tillæg til invalide- og enkepens.	+0,1									+0,1			0,1
Mødrehjælp	+0,1							+0,1					0,2
Narkoinstitutioner	+0,1							+0,1					0,1
Revalidering	+0,7									+0,7			1,3
Dagpenge	+2,6									+2,6			2,6
Sygesikring	+0,5								+0,2		+0,2	+0,1	0,5
Boligsikring													1,7
Andre sociale udg.	+4,2							+1,0	+1,1	+1,0	+1,1		4,2
Skolevæsen			+3,5					+3,5					35,4
Beford. af skolebørn													0,7
Biblioteker													2,3
Spildevand, renova- tion	+0,5				+0,5								1,5
Parker og idrætsanl.	+0,9				+0,9								1,9
Vejudgifter	+3,4					+1,7	+1,7						6,7
Andre udgifter	+3,2				+0,8					+1,2	+1,2		4,8
<b>Ændring i vægt</b>	<b>+20,2</b>	<b>+3,4</b>	<b>+3,9</b>	<b>+10,1</b>	<b>+2,2</b>	<b>+1,7</b>	<b>+1,7</b>	<b>+11,2</b>	<b>+8,5</b>	<b>+8,6</b>	<b>+7,4</b>	<b>+3,1</b>	<b>100,0</b>
<b>Vægte efter gældende regler</b>	<b>38</b>	<b>7</b>	<b>36</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>

Tabel 12. Københavns kommunes forslag til ændret tilskudsfordeling efter kriteriemetoden  
Amtskommunalt bloktilskud 1977-78

Udgiftsområder	Forskydninger imell. gæld. og nye kriterier (procentpoints)										Udgifts- områdets vægt i alt
	Folke- tal	15-19 årige	Senge- dage	Vej- længde	Areal	Enlige forsør- gere	Enlige folke- pens.	50-64 årige	65-74 årige	75 årige og der- over	
Administration	+0,9					+0,2	+0,2	+0,2	+0,2	+0,1	1,3
Børne- og ungdomshjem		+1,0				+1,0					1,9
Sygesikring	+8,8					+2,0	+2,0	+1,6	+1,6	+1,6	17,4
Revalidering	+0,2							+0,2			0,5
Narkoinstitutioner	+0,2					+0,2					0,2
Mødrehjælp	+0,1					+0,1					0,2
Andre sociale udg.	+1,8					+0,5	+0,4	+0,4	+0,5		1,8
Sygehuse			+10,0			+5,0	+5,0				60,0
Skolevæsen											9,0
Biblioteker											0,4
Spildevand, renovation											0,5
Vejudgifter											3,9
Andre udgifter	+2,1						+0,7	+0,7	+0,7		2,9
<b>Ændring i vægt</b>	<b>+14,1</b>	<b>+1,0</b>	<b>+10,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>+9,0</b>	<b>+8,3</b>	<b>+3,1</b>	<b>+3,0</b>	<b>+1,7</b>	<b>100,0</b>
Vægte efter gældende regler	27	11	60	1	1	-	-	-	-	-	100,0

Som det vil fremgå af tabellerne, drejer dette forslag fra Københavns kommune sig om en ny fordelingsnøgle efter kriteriemetoden med inddragelse af sociale kriterier. Som nævnt må en inddragelse af sådanne kriterier på det i dag foreliggende grundlag nødvendigvis indebære et skøn. Det er også tilfældet i dette forslag, hvor skønnet foretages ved delingen af udgifterne på det enkelte udgiftsområde, med henblik på vægtning af flere kriterier. Følges dette forslag, skal der således udøves en række skøn om en sådan deling for så vidt angår de fleste kommunale udgiftsområder.

Som alternativ hertil skal arbejdsgruppen pege på en metode, hvorefter valget af vægte ved indførelse af sociale kriterier forenkles. Det kan ske derved, at der etableres ét socialt kriterium, hvori flere delkriterier kan indgå med en forud fastlagt indbyrdes vægt, der beregnes med udgangspunkt i de i kapitel VI og VII omtalte regressionsanalyser.

Indførelsen af et sådant socialt kriterium kan ske på flere måder. Arbejdsgruppen har valgt den løsning, at en del af bloktilskudspuljen henføres til det nye kriterium, medens resten af puljen fordeles efter de hidtidige principper med de under B nævnte ændringer. Denne fremgangsmåde er benyttet i arbejdsgruppens nedenævnte konsekvensberegninger.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at det kan være betænkeligt at indføre sociale kriterier efter disse retningslinier, fordi man derved ikke direkte lader det samlede kriteriums vægtning bygge på de kommunale budgetter og regnskaber, således at man får en fordelingsnøgle, der ikke helt lever op til adfærdsmetodens principper.

Endvidere tillader kriteriemetoden ikke neutralisering af indkomsteffekten, hvad normaludgiftsmetoden gør.

Sådanne betænkeligheder kan dog ikke opveje betænkelighederne ved f.eks. fortsat at anvende den nuværende fordelingsnøgle uden ændringer, og fordelene ved denne metode til indførelse af sociale kriterier vil være:

- sit bloktilskudsfordel ingen derved bliver mindre summarisk, og i højere grad kommer til at afspejle de socialt betingede udgiftsbehov,
- at det nødvendige skøn ved indførelsen af et socialt kriterium, når sammensætningen af delkriterierne er besluttet, alene kommer til at dreje sig om kriteriets samlede vægt, idet det i øvrigt vil gælde,

- at der herudover vil være faste principper for den indbyrdes vægtning af kriterierne i fordelingsnøglen, herunder
- at man i øvrigt opretholder et allerede indarbejdet system for kriteriernes vægtning.

b. De sociale kriteriers sammensætning

Arbejdsgruppens statistiske analyser og øvrige overvejelser gav anledning til, at følgende nye kriterier kunne anses for velgennede til at indgå i de videre overvejelser : andelen af børn under 16 år af enlige forsørgere, andelen af enlige folkepensionister og andelen af udlejningsboliger.

Det bemærkes, at arbejdsgruppen ved beregningerne med henblik på kapitel VI i nogle tilfælde fandt, at udgifterne på et område samvarierede med flere kriterier. Til brug ved overvejelserne om bloktilskudsfordeling efter normaludgiftsmetoden gjaldt det dog, at visse kriterier på grund af indbyrdes samvariation ikke samtidig kunne anvendes i analyserne vedrørende samme udgiftsområde. For de kommunale udgiftsområder gjaldt det således børn af enlige forsørgere og udlejningsboliger, og for de amtskommunale områder kunne man på samme udgiftsområde kun bruge ét af kriterierne børn af enlige forsørgere, enlige folkepensionister og udlejningsboliger.

Efter kriteriemetoden kan sådanne kriterier anvendes samtidig. Det bemærkes, at det for den enkelte kommune kan have betydning, om man vælger et kriterium på bekostning af andre hermed samvarierende kriterier. Ved konstruktionen af de sociale kriterier har man derfor i nogle tilfælde inddraget visse kriterier med henblik på flere udgiftsområder end de i kapitel VI nævnte, jfr. nedenfor.

Børn af enlige forsørgere accepteredes i kapitel VI som et muligt kriterium for udgiftsbehov på følgende områder: kontanthjælpsydelse, dagpleje og daginstitutioner samt sundhedspleje for børn, døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge, folkeskolevæsen,

- 6) I det følgende omtales kun de nye kriterier, som påtænkes anvendt som delkriterier i de sociale kriterier.

daginstitutioner og fritidsundervisning for unge samt sundhedsmæssige ydelser for unge, og endvidere sygesikring. Desuden viste kriteriet samvariation med sygehusudgifterne.

Enlige folkepensionister blev ikke inddraget i de videre overvejelser med henblik på den kommunale bloktilskudsordning. Dog var der tale om samvariation med udgifterne pr. indbygger til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed, fritidsundervisning for voksne og fritidsområder samt -faciliteter. På det amtskommunale område accepteredes kriteriet i forbindelse med sygehusudgifter, og der var samvariation i forhold til sygesikringsudgifterne.

Endvidere inddrog man udlejningsboliger i overvejelserne om udgiftsbehovet vedrørende folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed, fritidsundervisning for voksne, fritidsområder og -faciliteter. Desuden viste analyserne samvariation med kommunernes udgifter til brandvæsen og civilforsvar samt med amtskommunernes udgifter på sygehus- og sygesikringsområderne.

For de tre kriterier er det nødvendigt at foretage en vis ændring af definitionen af kriterierne i relation til kriteriemetoden. I forbindelse med normaludgiftsmetoden er f.eks. kriteriet vedrørende enlige forsørgere defineret som andelen af børn af enlige forsørgere af samtlige børn. I kriteriemetoden er det imidlertid nødvendigt at udtrykke et kriterium som en kommunes eller amtskommunes andel af landets samlede beholdning af en given størrelse. Kriteriet andel børn af enlige forsørgere er derfor i forbindelse med kriteriemetoden defineret som en kommunes andel af det samlede antal børn af enlige forsørgere i hele landet. Tilsvarende omdefinitioner er foretaget for de to andre kriterier.

Arbejdsgruppen skal således pege på muligheden af at indføre sociale kriterier, der på såvel det kommunale som det amtskommunale område består af følgende delkriterier: andelen af børn af enlige forsørgere, andelen af enlige folkepensionister og andelen af udlejningsboliger.

Tabellerne 13-14 viser resultaterne af arbejdsgruppens beregninger med henblik på sammensætningen af de sociale kriterier. Disse beregninger, som er udførligt belyst i bind II, bilag 15, skal kort omtales nedenfor.

Som det fremgår af foranstående, har de udvalgte delkriterier vist samvariation med udgiftsniveauet på en række områder. Arbejdsgruppen har dog med henblik på de sociale kriteriers sammensætning kun inddraget de i tabellerne nævnte områder, idet man har set bort fra udgiftsområder, hvor det findes åbenbart umuligt, at udgiftsbetjeningerne kan være socialt betingede.

For hver kombination af kriterium og udgift er beregnet en indregningsfaktor. Den er sat til 0, hvor vedkommende kriterium må antages åbenbart at savne årsagssammenhæng med det pågældende udgiftsområde.

Ellers er indregningsfaktoren beregnet som produktet af følgende to forhold:

- a Den samlede (amts)kommunale nettodriftsudgift på udgiftsområdet multipliseret med den "gennemsnitlige forklaringsgrad" på udgiftsområdet af de delkriterier, som ikke er frasorteret, divideret med summen af de på denne måde beregnede beløb for samtlige udgiftsområder. Dette forhold udtrykker det enkelte områdes vægt i beregningen.
- b° Forholdet mellem "forklaringsgraderne" af de på det pågældende område inddragne delkriterier. Dette forhold udtrykkes i et tal, for hvilket summen af tallene for de enkelte delkriterier tilsammen giver 1, og tallene afspejler forholdet mellem de enkelte delkriteriers "forklaringsgrad" på det pågældende område. Dette forhold udtrykker for hvert udgiftsområde de enkelte delkriteriers vægt i beregningerne.

Eksempelvis er indregningsfaktoren for kombinationen kontanthjælp/børn af enlige forsørgere beregnet således:

De samlede kommunale nettodriftsudgifter til kontanthjælp var i 1977 898.210.000 kr.

På kontanthjælpsområdet var "forklaringsgraden" for børn af enlige forsørgere 63 pct. og for udlejningsboliger 57,7 pct., medens der i denne sammenhæng blev set bort fra enlige folkepensionister. Den nævnte gennemsnitlige forklaringsgrad er herefter 0,6 (60,4 pct.).

Ved opgørelsen af kontanthjælpsområdets vægt i de videre beregninger lægges et beløb på 542.519.000 kr., svarende til 898.210.000 kr. x 0,6, til grund. Summen af de således beregnede beløb for alle de inddragede udgiftsområder var i 1977

7.508.678.000 kr. Kontanthjælpsområdets vægt udgør herefter 0,072 (7,2 pet.).

Summen af forklaringsværdierne for de inddragede delkriterier er her 1,207. Heraf udgør de nævnte 63 pct. en andel på 0,522.

Herefter er indregningsfaktoren for kontanthjælp/børn af enlige forsørgere

$$0,072 \times 0,522 = \underline{0,038}.$$

Vægten for det enkelte delkriterium i det sociale kriterium findes herefter ved at lægge indregningsfaktorerne under delkriteriet sammen.

Herefter skal arbejdsgruppen pege på følgende sociale kriterier i henholdsvis den kommunale og den amtskommunale fordelingsnøgle:

Tabel 13. Arbejdsgruppens forslag til et socialt kriterium i den kommunale fordelingsnøgle

Udgiftsområde / Delkriterium	Børn af enlige forsørgere	Enlige folkepensionister	Udlejningsboliger
Kontanthjælp	0,038	-	0,034
Daginstitutioner m.v.	0,064	-	0,052
Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge	0,024	-	0,019
Institutioner for ældre og handicappede m.v.	-	0,007	0,008
Folkeskolevæsen m.v.	0,357	-	0,305
Folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v.	0,029	0,031	0,032
Delkriteriets vægt i alt	0,512	0,038	0,450
Delkriteriets vægt i alt i pct. (afrundet)	51	4	45
Arbejdsgruppens forslag til sammensætning af det sociale kriterium <sup>x)</sup>	50	0	50

x) Den ringe vægt for delkriteriet enlige folkepensionister, som beregningerne resulterer i, synes ikke at kunne begrunde en inddragelse af dette delkriterium i det samlede sociale kriterium for kommunerne. Man har herefter valgt at lægge delkriteriets vægt over på delkriteriet antal udlejningsboliger, idet disse

Tabel 14. Arbejdsgruppens forslag til et socialt kriterium i den  
amtskommunale fordelingsnøgle

Udgiftsområde / Delkriterium	Børn af enlige forsørgere	Enlige folkepensionister	Udlejningsboliger
Sygehusvæsen	0,254	0,259	0,240
Døgnpleje og døgninstitutioner for børn og unge	0,019	-	0,017
Sygesikring	0,074	0,068	0,069
Delkriteriets vægt i alt	0,347	0,327	0,326
Delkriteriets vægt i alt i pct. (afrundet)	34	33	33
Arbejdsgruppens forslag til sammensætning af det sociale kriterium	33 1/3	33 1/3	33 1/3

c. Sammenhængen med den øvrige kommunaløkonomiske udligning

Som tidligere nævnt må konsekvenserne af en ændret bloktilskudsfordeling vurderes i nær sammenhæng med andre kommunaløkonomiske udligningssystemer.

En ændret udgiftsbehovsudligning, hvor den enkelte kommunes bloktilskud i højere grad kommer til at svare til dens udgiftsbehov, vil føre til merindtægt for nogle kommuner og indtægtstab for andre. Disse forskydninger kan give anledning til overvejelser, om en sådan omlægning ikke bør ledsages af en højere grad af udligning af forskelle i skattegrundlag, således at de kommuner, som vil få store økonomiske tab ved bloktilskudsomlægningen, og som samtidig har et svagt beskatningsgrundlag, kompenseres i et vist omfang.

I kapitel VII, jfr. kapitlets tabel 10-11, har man illustreret konsekvenserne af at lade en ny udgiftsbehovsudligning efter normaludgiftsmetoden følge op af en styrket kommunal udligning. Dette regneeksempel illustrerer samtidig de muligheder, der findes for at ændre denne udligningsordning samtidig med, at de nævnte sociale kriterier indføres. Arbejdsgruppen har ikke foretaget en tilsvarende konsekvensberegning i dette kapitel, idet behovet for en ænd-

to delkriterier ud fra en arsagsbetragtning må anses for at være mere nært beslægtede med hinanden end delkriterierne enlige folkepensionister og børn af enlige forsørgere.

ret skattegrundlagsudligning vil afhænge af den vægt, som sådanne sociale kriterier måtte blive tildelt.

Arbejdsgruppen skal derudover anbefale, at der i forbindelse med de omhandlede omlægninger eventuelt afsættes et forøget beløb til tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner, således at man herigennem blandt andet kan afbøde særlige kommunal-økonomiske problemer i forbindelse med omlægningerne.

Endvidere skal man pege på, at det vil være naturligt at indføre de sociale kriterier i hovedstadsudligningsordningen, således at kriterierne indgår ved beregningen af den enkelte kommunes og amtskommunes udgiftsbehovstal på samme måde som for bloktilskudde og sådan, at den indbyrdes vægt mellem de øvrige udgiftsbehovskriterier i hovedstadsudligningen bibeholdes. Det er denne fremgangsmåde, der er lagt til grund ved arbejdsgruppens konsekvensberegninger, jfr. nedenfor under d.

d. Konsekvenserne af tildeling af alternative vægte til de sociale kriterier

For at illustrere virkningen af indførelse af de sociale kriterier, har arbejdsgruppen beregnet konsekvenserne af at fordele henholdsvis 10, 15, 20 og 30 pct. af henholdsvis den kommunale og den amtskommunale tilskudspulje efter de respektive sociale kriterier, således at resten af puljerne fordeles efter de gældende kriterier og vægte, dog justeret som anført ovenfor.

Samtidig har man inddraget hovedstadsudligningen i disse konsekvensberegninger under anvendelse af de nævnte vægte, jfr. i øvrigt ovenfor under c.

I tabellerne 15-18 er vist en oversigt over kriterier og vægte i de (amts)kommunale tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier og i hovedstadsudligningen for (amts)kommunerne ved indregning af det sociale kriterium med henholdsvis 10, 15, 20 og 30 pct.

Tabel 15. Oversigt over vægte og kriterier i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommuner

	Vægtfordeling, når socialt kriterium indgår med en vægt på:			
	10	15	20	30
Indbyggertal <sup>x)</sup>	24,30	22,95	21,60	18,90
0-6 årige <sup>x)</sup>	7,20	6,80	6,40	5,60
7-16 årige <sup>x)</sup>	36,00	34,00	32,00	28,00
65-74 årige <sup>x)</sup>	2,70	2,55	2,40	2,10
75 årige og derover <sup>x)</sup>	9,90	9,35	8,80	7,70
Vejlængde	5,40	5,10	4,80	4,20
Standardlejligheder	1,80	1,70	1,60	1,40
17-39 årige <sup>x)</sup>	2,70	2,55	2,40	2,10
Børn af enlige forsørgere	5,00	7,50	10,00	15,00
Udlejningslejligheder	5,00	7,50	10,00	15,00

x) For kommuner, hvor tilvæksten i kalenderåret forud for tilskudsberegningen har oversteg 5 pct. forøges kriteriet med det antal indbyggere, der svarer til forøgelsen udover 5 pct.

Tabel 16. Oversigt over vægte og kriterier i den kommunale hovedstadsudligning

	Vægtfordeling, når socialt kriterium indgår med en vægt på:			
	10	15	20	30
Indbyggertal	16,00	15,00	14,00	12,00
0-6 årige	8,89	8,33	7,78	6,67
7-16 årige	33,78	31,67	29,55	25,33
65-74 årige	3,56	3,33	3,11	2,67
75 årige og derover	9,78	9,17	8,56	7,33
Vejlængde	4,44	4,17	3,89	3,33
17-39 årige	3,55	3,33	3,11	2,67
Børn af enlige forsørgere	5,00	7,50	10,00	15,00
Udlejningslejligheder	5,00	7,50	10,00	15,00
Numeriske forskydninger i indbyggertallet i den nærmest foregående 5-årsperiode	10,00	10,00	10,00	10,00

Tabel 17. Oversigt over vægte og kriterier i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommuner

	Vægtfordeling, når socialt kriterium indgår med en vægt på:			
	10	15	20	30
Indbyggertal	23,40	22,10	20,80	18,20
0-20 årige	1,80	1,70	1,60	1,40
15-19 årige	8,10	7,65	7,20	6,30
Antal sengedage	54,90	51,85	48,80	42,70
Veje	1,80	1,70	1,60	1,40
Børn af enlige forsørgere	3,34	5,00	6,67	10,00
Enlige folkepensionister	3,33	5,00	6,67	10,00
Udlejningslejligheder	3,33	5,00	6,66	10,00

Tabel 18. Oversigt over vægte og kriterier i den amtskommunale hovedstadsudligning

	Vægtfordeling, når socialt kriterium indgår med en vægt på:			
	10	15	20	30
Indbyggertal	23,40	22,10	20,80	18,20
15-19 årige	7,20	6,80	6,40	5,60
Antal sengedage	55,80	52,70	49,60	43,40
Vejlængde	0,90	0,85	0,80	0,70
Børn af enlige forsørgere	3,34	5,00	6,67	10,00
Enlige folkepensionister	3,33	5,00	6,67	10,00
Udlejningslejligheder	3,33	5,00	6,66	10,00
0-20 årige	2,70	2,55	2,40	2,10

I bind II, bilag 16, findes det samlede beregningsresultat, hvor konsekvenserne for hver enkelt kommune fremgår. Nogle hovedresultater af beregningerne fremgår af tabellerne 19-21. Som det fremgår af bilaget og tabellerne, er det den isolerede virkning af de sociale kriterier, der undersøges.

Tabel 19. Virkningerne<sup>x)</sup> af et socialt kriterium i den kommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for kommuner. Amtsvis gruppering af kommuner

1978 (afrundede tal)	Faktisk beskat- nings- niveau	Korr.be- skat.niv. s.f.a. ændret vægtford. m.v. <sup>xx)</sup>	Ændring i tilskud s.f.a. um med en vægt på 10 pct., målt ved bereg. ændr. i be- skat.nivau	indar- kriteri- um ved korr. beskat.n. (2)+(4)	
	(1) - pct.-	(2) - pct. -	(3) -	(4) - pct. -	(5) - pct. -
Københavns kommune	24,0	23,95	142.670	÷0,80	23,2
heraf hovedstads- udligning			55.933	÷0,31	
Frederiksberg komm.	19,6	19,40	20.285	÷0,51	18,9
heraf hovedstads- udligning			7.418	÷0,19	
I alt	23,2	23,12	162.955	÷0,74	22,4
heraf hovedstads- udligning			63.351	÷0,29	
Kommuner i:					
Københavns amt	13,7	13,64	22.386	÷0,07	13,6
heraf hovedstads- udligning			÷10.239	0,03	
Frederiksborg amt	13,1	12,85	÷34.525	0,23	13,1
heraf hovedstads- udligning			÷30.017	0,20	
Roskilde amt	13,7	13,27	÷29.267	0,37	13,6
heraf hovedstads- udligning			÷23.091	0,30	
Vestsjællands amt	12,7	12,74	÷10.212	0,11	12,9
Storstrøms amt	13,0	13,07	÷13.090	0,16	13,2
Bornholms amt	13,9	14,00	÷3.501	0,27	14,3
Fyns amt	13,0	13,06	÷12.300	0,09	13,2
Sønderjyllands amt	12,9	13,04	÷13.887	0,19	13,2
Ribe amt	13,6	13,73	÷9.857	0,16	13,9
Vejle amt	13,9	13,96	÷8.470	0,09	14,1
Ringkøbing amt	12,4	12,63	÷16.594	0,22	12,9
Århus amt	14,4	14,46	1.855	÷0,01	14,5
Viborg amt	12,5	12,72	÷16.468	0,26	13,0
Nordjyllands amt	13,4	13,56	÷19.006	0,14	13,7
Amterne i alt	13,4	13,41	÷162.936	0,11	13,5
heraf hovedstads- udligning			÷63.347	0,04	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

xx) Incl. korrektion for lønforskelle, jfr. i øvrigt summen af kolonne 1 og 3, tabel 6, kapitel VIII.

Tabel 19. Virkningerne<sup>x)</sup> af et socialt kriterium i den kommunale (forts.) bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for kommuner. Amtsvis gruppering af kommuner

1978 (afrundede tal)	Ændring i tilskud s.f.a. indarb. af et soc. krit. med en vægt på 15%, målt			Ændring i tilskud s.f.a. indarb. af et soc. krit. med en vægt på 20%, målt		
	v.bereg. i 1.000 kr. (6)	v.korr. ændr. i besk.n. (7)	v.korr. (2)+(7) (8)	v.bereg. i 1.000 kr. (9)	v.korr. ændr. i besk.n. (10)	v.korr. (2)+(10) (11)
	- pct. -		- pct.-	- pct. -		- pct.-
Københavns komm.	213.789	÷1,19	22,8	284.984	÷1,59	22,4
heraf hovedstads- udligning	83.772	÷0,47		111.758	÷0,62	
Frederiksberg k.	30.394	÷0,76	18,6	40.518	÷1,02	18,4
heraf hovedstads- udligning	11.104	÷0,28		14.815	÷0,37	
I alt	244.183	÷1,12	22,0	325.502	÷1,49	21,6
heraf hovedstads- udligning	94.876	÷0,43		126.573	÷0,58	
Kommuner i:						
Københavns amt	33.548	÷0,11	13,5	44.682	÷0,15	13,5
heraf hovedstads- udligning	÷15.336	0,05		÷20.488	0,07	
Frederiksborg amt	÷51.714	0,34	13,2	÷69.012	0,46	13,3
heraf hovedstads- udligning	÷44.962	0,30		÷59.972	0,40	
Roskilde amt	÷43.805	0,56	13,8	÷58.435	0,75	14,0
heraf hovedstads- udligning	÷34.573	0,44		÷46.113	0,59	
Vestsjællands amt	÷15.326	0,17	12,9	÷20.409	0,22	13,0
Storstrøms amt	÷19.619	0,23	13,3	÷26.139	0,31	13,4
Bornholms amt	÷5.258	0,41	14,4	÷7.006	0,55	14,6
Fyns amt	÷18.456	0,14	13,2	÷24.569	0,18	13,2
Sønderjyllands a.	÷20.803	0,28	13,3	÷27.765	0,38	13,4
Ribe amt	÷14.791	0,24	14,0	÷19.678	0,31	14,0
Vejle amt	÷12.712	0,13	14,1	÷16.944	0,18	14,1
Ringkøbing amt	÷24.849	0,33	13,0	÷33.109	0,44	13,1
Århus amt	2.785	÷0,02	14,4	3.725	÷0,02	14,4
Viborg amt	÷24.697	0,39	13,1	÷32.887	0,52	13,2
Nordjyllands amt	÷28.472	0,21	13,8	÷37.944	0,28	13,8
Amterne i alt	÷244.169	0,16	13,6	÷325.490	0,21	13,6
heraf hovedstads- udligning	÷94.871	0,06		÷126.573	0,08	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 19. Virkningerne<sup>x)</sup> af et socialt kriterium i den kommunale (forts.) bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for kommuner. Amtsvis gruppering af kommuner

1978 (afrundede tal)	Ændring i tilskud som følge af indarbejdelse af et socialt kriterium med en vægt på 30 pct., målt		
	i 1.000 kr. (12)	ved beregnet ændring i be- skat.niveau (13) pct.	ved korrigeret beskat.niveau (2)+(13) (14) pct.
Københavns kommune	427.094	÷2,39	21,6
heraf hovedstads- udligning	167.615	÷0,94	
Frederiksberg kommune	60.709	÷1,53	17,9
heraf hovedstads- udligning	22.212	÷0,56	
I alt	487.803	÷2,23	20,9
heraf hovedstads- udligning	189.827	÷0,87	
Kommuner i:			
Københavns amt	66.923	÷0,22	13,4
heraf hovedstads- udligning	÷30.681	0,10	
Frederiksborg amt	÷103.453	0,69	13,5
heraf hovedstads- udligning	÷89.955	0,60	
Roskilde amt	÷87.633	1,12	14,4
heraf hovedstads- udligning	÷69.184	0,89	
Vestsjællands amt	÷30.578	0,34	13,1
Storstrøms amt	÷39.133	0,47	13,5
Bornholms amt	÷10.516	0,82	14,8
Fyns amt	÷36.823	0,28	13,3
Sønderjyllands amt	÷41.585	0,57	13,6
Ribe amt	÷29.481	0,47	14,2
Vejle amt	÷25.404	0,27	14,2
Ringkøbing amt	÷49.623	0,66	13,3
Århus amt	5.561	÷0,03	14,4
Viborg amt	÷49.227	0,78	13,5
Nordjyllands amt	÷56.820	0,42	14,0
Amterne i alt	÷487.792	0,32	13,7
heraf hovedstads- udligning	÷189.820	0,12	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 20. Virkningerne<sup>x)</sup> af et socialt kriterium i den amtskommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for amtskommuner

1978 (afrundede tal)	Faktisk niveau	Korr.be- skat.niv. s.f.a. ændr. vægtford. m.v. <sup>xx)</sup>	Ændring af tilskud s.f.a. indar- bejdelse af et socialt kriteri- um med en vægt på 10 pct., målt ved bereg. ved korr. i ændr. i be- 1.000 kr. skat.niveau	indar- beskat.n. (2)+(4)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	- pct.-	- pct. -		- pct.-	- pct.-
Københavns kommune	24,0	23,81	83.979	±0,47	23,3
heraf hovedstads- udligning			26.533	±0,15	
Frederiksberg kommune	19,6	19,40	13.045	±0,33	19,1
heraf hovedstads- udligning			3.998	±0,10	
I alt	23,2	23,00	97.024	±0,44	22,6
heraf hovedstads- udligning			30.531	±0,14	
Amtskommuner:					
Københavns amtsk.	6,3	6,20	3.471	±0,01	6,2
heraf hovedstads- udligning			±9.277	0,03	
Frederiksborg amtsk.	6,4	6,35	±17.228	0,12	6,5
heraf hovedstads- udligning			±12.632	0,09	
Roskilde amtsk.	5,9	5,86	±12.770	0,17	6,0
heraf hovedstads- udligning			±8.622	0,12	
Vestsjællands amtsk.	7,0	7,04	±5.765	0,06	7,1
Storstrøms amtsk.	6,6	6,65	±7.328	0,09	6,7
Bornholms amtsk.	6,9	6,96	±2.053	0,16	7,1
Fyns amtsk.	6,3	6,38	±7.352	0,06	6,4
Sønderjyllands amtsk.	6,2	6,28	±8.048	0,11	6,4
Ribe amtsk.	6,5	6,58	±5.583	0,09	6,7
Vejle amtsk.	6,4	6,48	±4.397	0,05	6,5
Ringkøbing amtsk.	5,2	5,38	±8.987	0,12	5,5
Århus amtsk.	6,7	6,74	±151	0,00	6,7
Viborg amtsk.	7,5	7,64	±9.599	0,15	7,8
Nordjyllands amtsk.	6,5	6,62	±11.234	0,08	6,7
Amtskommunerne i alt	6,4	6,43	±97.024	0,06	6,5
heraf hovedstads- udligning			±30.531	0,02	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

xx) Incl. korrektion for lønforskelle, jfr. i øvrigt summen af kolonnerne 1 og 3 i tabel 8, kapitel VIII.

Tabel 20. Virkningerne<sup>x)</sup> af et socialt kriterium i den amtskommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for amtskommuner

1978 (afrundede tal)	Ændring i tilskud s.f.a. indarb. af et soc. krit. med en vægt på 15%, målt			Ændring i tilskud s.f.a. indarb. af et soc. krit. med en vægt på 20%, målt		
	i 1.000 kr. (6)	v.bereg. v.korr. ændr. i besk.n. (7)	(2)+(7) (8)	i 1.000 kr. (9)	v.bereg. v.korr. ændr. i besk.n. (10)	(2)+(10) (11)
		- pct. -	- pct. -		- pct. -	- pct. -
Københavns komm.	125.954	±0,70	23,1	167.883	±0,94	22,9
heraf hovedstadsudligning	39.800	±0,22		53.066	±0,30	
Frederiksberg k.	19.553	±0,49	18,9	26.066	±0,66	18,7
heraf hovedstadsudligning	5.997	±0,15		7.996	±0,20	
I alt	145.507	±0,67	22,3	193.949	±0,89	22,1
heraf hovedstadsudligning	45.797	±0,21		61.062	±0,28	
Kommuner i:						
Københavns amt	5.197	±0,02	6,2	6.920	±0,02	6,2
heraf hovedstadsudligning	±13.916	0,05		±18.554	0,06	
Frederiksborg amt	±25.851	0,18	6,5	±34.461	0,24	6,6
heraf hovedstadsudligning	±18.948	0,13		±25.264	0,17	
Roskilde amt	±19.144	0,26	6,1	±25.524	0,34	6,2
heraf hovedstadsudligning	±12.933	0,17		±17.244	0,23	
Vestsjællands amt	±8.648	0,10	7,1	±11.530	0,13	7,2
Storstrøms amt	±10.980	0,13	6,8	±14.641	0,18	6,8
Bornholms amt	±3.078	0,25	7,2	±4.097	0,33	7,3
Fyns amt	±11.028	0,08	6,4	±14.698	0,11	6,5
Sønderjyllands a.	±12.068	0,17	6,5	±16.086	0,22	6,5
Ribe amt	±8.368	0,14	6,7	±11.154	0,18	6,8
Vejle amt	±6.602	0,07	6,6	±8.796	0,09	6,6
Ringkøbing amt	±13.469	0,18	5,6	±17.958	0,25	5,6
Århus amt	±236	0,00	6,7	±309	0,00	6,7
Viborg amt	±14.397	0,23	7,9	±19.179	0,31	8,0
Nordjyllands amt	±16.835	0,13	6,8	±22.436	0,17	6,8
Amterne i alt	±145.507	0,10	6,5	±193.949	0,13	6,6
heraf hovedstadsudligning	±45.797	0,03		±61.062	0,04	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 20. Virkningerne<sup>x)</sup> af et socialt kriterium i den amtskommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for amtskommuner

1978 (afrundede tal)	Ændring i tilskud som følge af indarbejdelse af et socialt kriterium med en vægt på 30 pct., målt		
	i 1.000 kr. (12)	ved beregnet ændring i be- skat.niveau (13)	ved korrigeret beskat.niveau (2)+(13) (14)
		pct.	pct.
Københavns kommune	251.702	÷1,41	22,4
heraf hovedstads- udligning	79.599	÷0,44	
Frederiksberg kommune	39.082	÷0,98	18,4
heraf hovedstads- udligning	11.994	÷0,30	
I alt	290.784	÷1,33	21,7
heraf hovedstads- udligning	91.593	÷0,42	
Amtskommuner:			
Københavns amtsk.	10.346	÷0,03	6,2
heraf hovedstads- udligning	÷27.831	0,09	
Frederiksborg amtsk.	÷51.682	0,36	6,7
heraf hovedstads- udligning	÷37.896	0,26	
Roskilde amtsk.	÷38.278	0,52	6,4
heraf hovedstads- udligning	÷25.866	0,35	
Vestsjællands amtsk.	÷17.287	0,19	7,2
Storstrøms amtsk.	÷21.935	0,27	6,9
Bornholms amtsk.	÷6.139	0,49	7,5
Fyns amtsk.	÷22.034	0,17	6,6
Sønderjyllands amtsk.	÷24.107	0,34	6,6
Ribe amtsk.	÷16.726	0,28	6,9
Vejle amtsk.	÷13.178	0,14	6,6
Ringkøbing amtsk.	÷26.924	0,37	5,8
Århus amtsk.	÷459	0,00	6,7
Viborg amtsk.	÷28.750	0,46	8,1
Nordjyllands amtsk.	÷33.631	0,25	6,9
Amtskommunerne i alt	÷290.784	0,19	6,6
heraf hovedstads- udligning	÷91.593	0,06	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 21. Virkningerne<sup>x)</sup> for primær- og amtskommunerne under ét af et socialt kriterium i den (amts)kommunale bloktilskudsordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning.  
Amtsvis gruppering

1978 (afrundede tal)	Faktisk	Korr.be-	Ændring i	indar-	
	beskat- nings- niveau	skat.niv. s.f.a. ændret	um med en	ved bereg.	ved korr.
		vægtford. i	ændr.i be-	skat.nivea	beskat.n.
	(1)	m.v. <sup>xx)</sup>	1.000 kr.	(2)+(4)	(5)
	- pct.-	- pct.-	-	- pct.-	- pct.-
Københavns kommune	24,0	23,76	226.649	±1,27	22,5
heraf hovedstads- udligning			82.466	±0,46	
Frederiksberg kommune	19,6	19,20	33.330	±0,83	18,4
heraf hovedstads- udligning			11.416	±0,29	
I alt	23,2	22,93	259.979	±0,19	21,7
heraf hovedstads- udligning			93.882	±0,43	
Kommuner og amtskommuner i:					
Københavns amt	19,8	19,65	25.857	±0,09	19,6
heraf hovedstads- udligning			±19.516	0,06	
Frederiksborg amt	19,3	19,00	±51.753	0,34	19,3
heraf hovedstads- udligning			±42.649	0,28	
Roskilde amt	19,3	18,83	±42.037	0,54	19,4
heraf hovedstads- udligning			±31.713	0,41	
Vestsjællands amt	19,6	19,68	±15.977	0,18	19,9
Storstrøms amt	19,5	19,62	±20.418	0,24	19,9
Bornholms amt	20,7	20,86	±5.554	0,44	21,3
Fyns amt	19,2	19,34	±19.652	0,15	19,5
Sønderjyllands amt	19,0	19,22	±21.935	0,30	19,5
Ribe amt	19,9	20,11	±15.440	0,25	20,4
Vejle amt	20,3	20,45	±12.867	0,13	20,6
Ringkøbing amt	17,4	17,81	±25.581	0,34	18,2
Århus amt	21,0	21,10	1.704	±0,01	21,1
Viborg amt	19,9	20,26	±26.067	0,41	20,7
Nordjyllands amt	19,6	19,87	±30.240	0,22	20,1
Amterne i alt	19,7	19,74	±259.960	0,17	19,9
heraf hovedstads- udligning			±93.878	0,06	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

xx) Incl. korrektion for lønforskelle, jfr. i øvrigt summen af kolonnerne 1 og 3 i tabel 10, kapitel VIII.

Tabel 21. Virkningerne<sup>x)</sup> for primær- og amtskommunerne under ét af (forts.) et socialt kriterium i den (amts)kommunale bloktilskuds-ordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning.  
Amtsvis gruppering

1978 (afrundede tal)	Ændring i tilskud som følge af indarbejdelse af et socialt kriterium med en vægt på 15 pct., målt		
	i 1.000 kr. (6)	ved beregnet ændring i be- skat.niveau (7) pct.	ved korrigeret beskat.niveau (2)+(7) (8) pct.
Københavns kommune	339.743	+1,90	21,9
heraf hovedstads- udligning	123.572	+0,69	
Frederiksberg kommune	49.947	+1,25	18,0
heraf hovedstads- udligning	17.101	+0,43	
I alt	389.690	+1,78	21,1
heraf hovedstads- udligning	140.673	+0,64	
Kommuner og amtskommuner i:			
Københavns amt	38.745	+0,13	19,5
heraf hovedstads- udligning	+29.252	0,10	
Frederiksborg amt	+77.565	0,51	19,5
heraf hovedstads- udligning	+63.910	0,42	
Roskilde amt	+62.949	0,81	19,6
heraf hovedstads- udligning	+47.506	0,61	
Vestsjællands amt	+23.974	0,26	19,9
Storstrøms amt	+30.599	0,37	20,0
Bornholms amt	+8.336	0,65	21,5
Fyns amt	+29.484	0,22	19,6
Sønderjyllands amt	+32.871	0,45	19,7
Ribe amt	+23.159	0,37	20,5
Vejle amt	+19.314	0,20	20,7
Ringkøbing amt	+38.318	0,51	18,3
Århus amt	2.549	+0,01	21,1
Viborg amt	+39.094	0,62	20,9
Nordjyllands amt	+45.307	0,33	20,2
Amterne i alt	+389.676	0,25	20,0
heraf hovedstads- udligning	+140.668	0,09	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 21. Virkningerne<sup>x)</sup> for primær- og amtskommunerne under ét af (forts.) et socialt kriterium i den (amts)kommunale bloktilskudsordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning.  
Amtsvis gruppering

1978 (afrundede tal)	Ændring i tilskud som følge af indarbejdelse af et socialt kriterium med en vægt på 20 pct., målt		
	i 1.000 kr. (9)	ved beregnet ændring i be- skat.niveau (10) pct.	ved korrigeret beskat.niveau (2)+(10) (11) pct.
Københavns kommune	452.867	÷2,53	21,2
heraf hovedstads- udligning	164.824	÷0,92	
Frederiksberg kommune	66.584	÷1,68	17,5
heraf hovedstads- udligning	22.811	÷0,57	
I alt	519.451	÷2,37	20,6
heraf hovedstads- udligning	187.635	÷0,86	
Kommuner og amtskommuner i:			
Københavns amt	51.602	÷0,17	19,5
heraf hovedstads- udligning	÷39.042	0,13	
Frederiksborg amt	÷103.473	0,69	19,7
heraf hovedstads- udligning	÷85.236	0,57	
Roskilde amt	÷83.959	1,08	19,9
heraf hovedstads- udligning	÷63.357	0,81	
Vestsjællands amt	÷31.939	0,35	20,0
Storstrøms amt	÷40.780	0,49	20,1
Bornholms amt	÷11.103	0,87	20,7
Fyns amt	÷39.267	0,29	19,6
Sønderjyllands amt	÷43.851	0,60	19,8
Ribe amt	÷30.832	0,49	20,6
Vejle amt	÷25.740	0,27	20,7
Ringkøbing amt	÷51.067	0,68	18,5
Århus amt	3.416	÷0,02	21,1
Viborg amt	÷52.066	0,83	21,1
Nordjyllands amt	÷60.380	0,44	20,3
Amterne i alt	÷519.439	0,34	20,1
heraf hovedstads- udligning	÷187.635	0,12	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

Tabel 21. Virkningerne<sup>x)</sup> for primær- og amtskommunerne under ét af (forts.) et socialt kriterium i den (amts)kommunale bloktilskudsordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning.  
Amtsvis gruppering

1978 (afrundede tal)	Ændring i tilskud som følge af indarbejdelse af et socialt kriterium med en vægt på 30 pct., målt		
	i 1.000 kr. (12)	ved beregnet ændring i be- skat.niveau (13) pct.	ved korrigeret beskat.niveau (2)+(13) (14) pct.
Københavns kommune	678.796	÷3,79	20,0
heraf hovedstads- udligning	247.214	÷1,38	
Frederiksberg kommune	99.791	÷2,50	16,7
heraf hovedstads- udligning	34.206	÷0,86	
I alt	778.587	÷3,56	19,4
heraf hovedstads- udligning	281.420	÷1,29	
Kommuner og amtskommuner i:			
Københavns amt	77.269	÷0,25	19,4
heraf hovedstads- udligning	÷58.512	0,19	
Frederiksborg amt	÷155.135	1,03	20,0
heraf hovedstads- udligning	÷127.851	0,85	
Roskilde amt	÷125.911	1,61	20,4
heraf hovedstads- udligning	÷95.050	1,22	
Vestsjællands amt	÷47.865	0,53	20,2
Storstrøms amt	÷61.068	0,73	20,3
Bornholms amt	÷16.655	1,31	22,2
Fyns amt	÷58.857	0,44	19,8
Sønderjyllands amt	÷65.692	0,89	20,1
Ribe amt	÷46.207	0,74	20,9
Vejle amt	÷38.582	0,40	20,9
Ringkøbing amt	÷76.547	1,02	18,8
Århus amt	5.102	÷0,03	21,1
Viborg amt	÷77.977	1,24	21,5
Nordjyllands amt	÷90.451	0,66	20,5
Amterne i alt	÷778.576	0,51	20,3
heraf hovedstads- udligning	÷281.413	0,18	

x) Jfr. fodnote til tabel 7, kapitel VII.

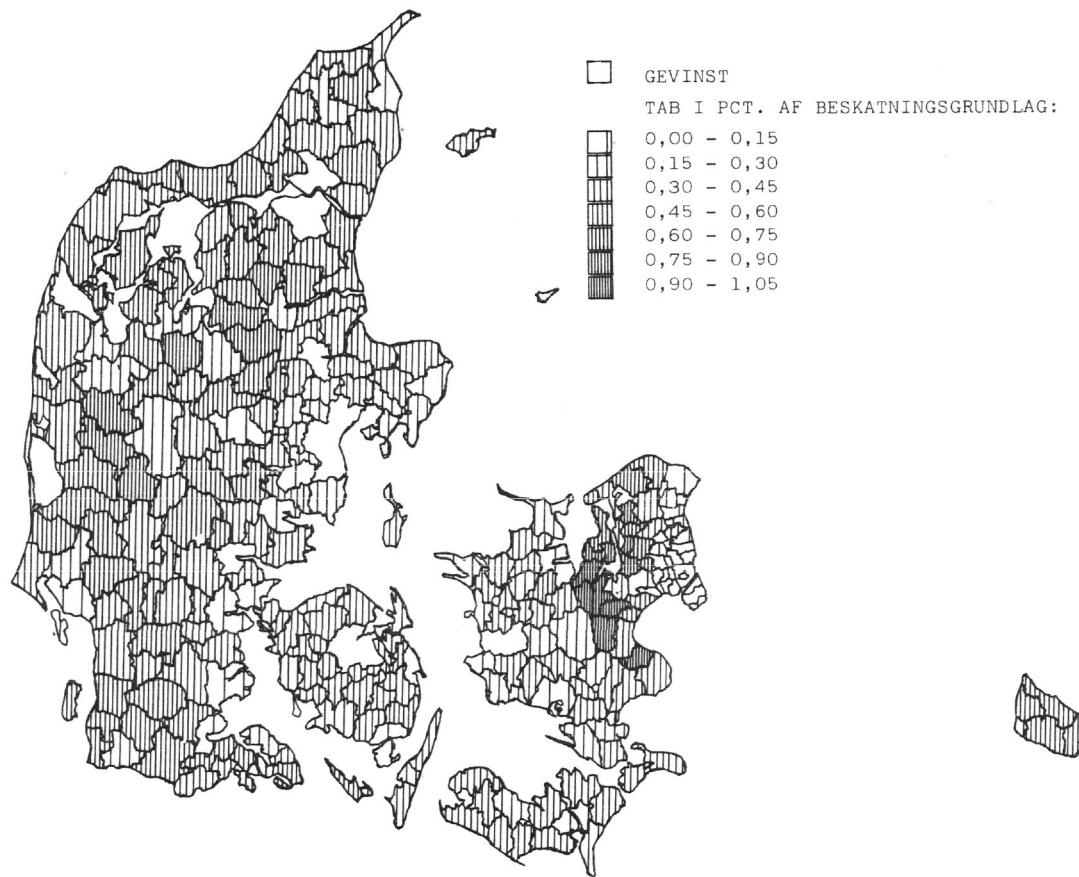
Det skal understreges, at arbejdsgruppen ikke vea valget af de forskellige vægte for det sociale kriterium har taget stilling til, hvorvidt det er rimeligt at inddrage dette i bloktilskudsfordelingen med den ene eller den anden vægt, men blot har ønsket at fremlægge nogle konkrete beregninger af virkningerne af at tildele det sociale kriterium alternative vægte. Det skal i øvrigt bemærkes, at man nogenlunde kan finde konsekvenserne af at øge vægten af det sociale kriterium med 1 pct. ved at dividere tallene i 10 pct.'s kolonnen med 10. Når proportionaliteten kun er tilnærmelsesvis, skyldes det korrektionen for lønforskelle.

Som det fremgår af tabel 19 ovenfor og tabellerne 3-6 i bind II, bilag 16, indebærer indarbejdelsen af et socialt kriterium i det kommunale bloktilskud en omfordeling til ulempe for kommunerne uden for hovedstadsområdet. Kommunerne under ét i de enkelte amter, med undtagelse af Århus amt, taber således ved omlægningen. Mindst er tabene i Vejle og Fyns amter, mens de største tab uden for hovedstadsområdet findes i Viborg og Bornholms amter. Generelt vil dog samtlige bykommuner vinde ved omlægningen. Den største gevinst uden for hovedstadsområdet opnår Randers kommune, mens man finder det største tab i Nørager kommune.

I hovedstadsområdet, hvor det sociale kriterium både indarbejdes i den kommunale hovedstadsudligning og i det kommunale tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier, lider samtlige kommuner i Roskilde amt samt hovedparten af kommunerne i Frederiksborg amt et tab. Tabene hænger først og fremmest sammen med betydelige tab som følge af omlægningen af hovedstadsudligningen. Hovedparten af kommunerne i Københavns amt vinder ved omlægningen, og Københavns kommune opnår den største gevinst af samtlige kommuner.

Ændringerne i det amtskommunale bloktilskud og den amtskommunale hovedstadsudligning som følge af indarbejdelsen af det sociale kriterium er væsentlig mere beskedne i forhold til beskatningsgrundlaget. Københavns kommune vinder mest herved, mens Roskilde amt som følge af den dobbelte virkning af både tab ved bloktilskudsomlægning og hovedstadsudligning taber mest.

Den samlede amtskommunale og kommunale virkning af en indregning af det sociale kriterium fremgår af tabel 20, tabel 10 i bind II, bilag 16, samt af kortfigur 2.



Kortfigur 2. Den samlede virkning for (amts)kommuner af en indregning af det sociale kriterium med 10 pct.

Note: Figurerne vil for et socialt kriterium med en vægt på henholdsvis 15, 20 og 30 pct. svare til ovenstående, idet konsekvenserne af et socialt kriterium på 15, 20 og 30 pct. fremkommer tilnærmelsesvis ved at dividere tab/gevinst ved et socialt kriterium på 10 pct. med 10 og multiplicere med henholdsvis 15, 20 og 30 pct.

Med undtagelse af Københavns og Frederiksberg kommuner, en række kommuner i Københavns amt samt nogle af de større bykommuner vil samtlige kommuner lide tab ved indregningen af det sociale kriterium.

Det største tab i forhold til beskatningsgrundlaget uden for hovedstadsområdet finder man i Højer kommune.

De største tab inden for hovedstadsområdet får kommunerne i Roskilde amt. Vallø, Ramsø og Hvalsø lider således et tab, der svarer til godt og vel 1 pct. af beskatningsgrundlaget ved en indregning af det sociale kriterium med 10 pct. 14 kommuner i Roskilde og Frederiksborg amter vil under denne forudsætning lide tab, der svarer til mere end 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget. De største gevinster opnår Københavns og Frederiksberg kommuner.

Betragtes den samlede virkning på spredningen i den kommunale beskatning efter, at der er korrigeret for ændret vægtfordeling m.v., lønforskelle og det sociale kriterium, vil spredningsindekset udvikle sig som vist i nedenstående tabel:

Tabel 22. Udviklingen i spredningsindekset ved indarbejdelsen af et socialt kriterium på henholdsvis 10, 15, 20 og 30 pct., ændret vægtfordeling og lønforskelle

	Spredningsindekset
Uden korrektion af nogen art	100,0
Korrektion for ændret vægt, lønforskelle og social pakke med vægten:	
10 pct.	84,2
15 pct.	78,7
20 pct.	74,2
30 pct.	67,2

Som det fremgår af tabellen, vil uligheden i den kommunale beskatning falde, når det sociale kriterium indgår med en større og større vægt.

Årsagen til, at spredningsmålet falder, er, at Københavns kommune, der indgår med en vægt på omkring 10 pct, ved beregningen af

spredningsmålet, ved indarbejdelsen af et socialt kriterium og lønforskelle, kan reducere sit beskatningsniveau, medens en del af de kommuner, der i 1978 havde en relativ lav beskatning i forhold til landsgennemsnittet, lider betydelige tab ved omlægningen.

Det bemærkes, at de forskydninger, der ville følge af indførelse af normaludgiftsmetoden og kriteriemetoden, stort set viser samme tendenser.

## KAPITEL IX

### HOVEDTRÆK AF ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER, OG PROCEDURER FOR KOMMENDE ÆNDRINGER AF TILSKUDS- OG UDLIGNINGSSYSTEMET

#### A. NOGLE HOVEDTRÆK AF ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

##### a. Arbejdsgruppens fremgangsmåde

Denne rapport belyser en række forskellige muligheder for ændring af bloktilskudsfordelingen med henblik på, at tilskuddene i højere grad end i dag kommer til at afspejle de reelle forskelle i udgiftsbehov.

Kort fortalt har arbejdsgruppen lagt sine overvejelser til rette på følgende måde:

Indledningsvis har man præciseret den opgave, man skulle løse, samt beskrevet det nuværende tilskudssystem og den kritik, der i tidens løb er rettet imod det (kapitel I - IV).

Dernæst har man (kapitel V) overvejet forskellige metoder til at forbedre det nuværende vurderingsgrundlag, så man mere præcist kan bedømme den enkelte kommunes eller amtskommunes udgiftsbehov. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at udgiftsbehovet i praksis bedst lader sig måle indirekte gennem adfærdsmetoden.

I kapitel VI har arbejdsgruppen udvalgt de kriterier - nuværende såvel som nye - der findes egnede til at indgå i overvejelserne om det fremtidige fordelingsgrundlag.

Kapitlerne VII og VIII drejer sig i princippet om to varianter af adfærdsmetoden, nemlig normaludgiftsmetoden og kriteriemetoden, der begge kan anvendes som grundlag for tilrettelæggelsen af ændret bloktilskudsfordeling. I kapitel VII har man belyst, hvordan og med hvilke konsekvenser man kan fordele bloktilskuddene efter normaludgiftsmetoden - stort set svarende til den metode, der siden 1974 har været anvendt i England, og som Københavns kommune har foreslået i rapporten "Bloktilskud og andre udligningsordninger". I kapitel VIII har arbejdsgruppen undersøgt, hvordan og med hvilke konsekvenser fordelingen kan ske efter kriteriemetoden.

Endelig har arbejdsgruppen nedenfor stillet forslag om proceduren for fremtidige ændringer i bloktilskudssystemet, samt i øvrigt overvejet overgangs- og gennemførelsesspørgsmål i forbindelse med en ændret bloktilskudsordning.

b. Vurderingsgrundlaget

Ved bloktilskudsordningens tilrettelæggelse er det et afgørende spørgsmål, hvordan man kan bedømme kommunernes udgiftsbehov.

I princippet kunne man tænke sig, at udgiftsbehovene blev udlicnet via den såkaldte udgiftsnormmetode. Det ville indebære, at staten område for område skulle fastsætte udgiftsnormer, således at afvigelser herfra pr. definition ville være udtryk for afvigende serviceniveau eller effektivitet. Denne fremgangsmåde kan arbejdsgruppen ikke anbefale.

I stedet har arbejdsgrupper tilvejebragt sit vurderingsgrundlag efter adfærdsmetoden (kapitel V), elvs. ved belysning af den statistiske sammenhæng mellem på den ene side faktisk udgiftsniveau, og på den anden side statistiske oplysninger om forhold, der kan tænkes at have sammenhæng med udgiftsbehovet.

Adfærdsmetoden anvendes allerede som grundlag for den nuværende tilskudsfordeling, fordi vægtningen af kriterierne bygger på kommunernes budgetterede udgifter på de enkelte områder, dvs. observerede udgifter. Arbejdsgruppen har udbygget metoden, idet man har inddraget regressionsanalyser i vurderingsgrundlaget. Disse analyser giver et mål for, hvor stærk en samvariation mellem kriterier og udgifter der er i kommunerne og amtskommunerne - eller med andre ord: hvor stærk en tendens der er til, at kommuner og amtskommuner med "store" værdier af et givet kriterium samtidig har store udgifter inden for vedkommende udgiftsområde. Regressionsanalyserne kan bl.a. bruges til yderligere at sandsynliggøre årsagssammenhænge, som man har en forhåndsformodning om eksistensen af, ligesom de kan henlede opmærksomheden på hidtil upåagtede årsagssammenhænge. Anvendelsen af disse analyser har særlig betydning, fordi den eksisterende viden om og dokumentation for sociale årsagssammenhænge er begrænset.

Selv om regressionsanalyserne ikke beviser, at der foreligger årsagssammenhænge, så muliggør deres anvendelse efter arbejdsgruppens opfattelse en mere sikker og nuanceret udvælgelse og vægtning af fordelingskriterier for bloktilskuddene, end der hidtil har været anvendt.

f. Egnede fordelingskriterier

Det har hele tiden været et grundprincip i bloktilskuddenes fordelingsnøgler, at de inddragne kriterier skal kunne anses for "objektive".

Arbejdsgruppen har nærmere overvejet, hvad der bør ligge i objektivitetskravet. Man finder<sup>1</sup>, at dette spørgsmål må afgøres ud fra en sammenfattende vurdering af, hvorledes kriteriet lever op til følgende ideelle krav:

- konstaterbarhed,
- upåvirkelighed, dvs. at kommunen ikke på kort sigt selv kan - eller vil have økonomisk interesse i at - påvirke kriterierne og dermed sin tilskudsandel,
- årsagssammenhæng mellem kriterium og udgiftsbehov, samt
- "proportionalitet", således at udgiftsbehovet vokser i takt med kriterieværdien.

I kapitel VI har man på denne måde foretaget en vurdering af både de nuværende kriterier og andre mulige kriterier. Hvor et kriterium er fundet egnet til en nærmere vurdering, har man specielt diskuteret spørgsmålet om årsagssammenhæng.

I disse tilfælde har man for det første vurderet, om der er en rimelig formodning for årsagssammenhæng mellem kriterium og udgiftsbehov. Herved har man inddraget eksisterende statistisk materiale, der måtte belyse dette spørgsmål - herunder ravnlig statistik om, hvem der rent faktisk benytter de sociale foranstaltninger.

For det andet har man foretaget de nævnte regressionsanalyser, således at god samvariation mellem kriterium og faktisk udgiftsniveau i kommunerne indicerer, at en årsagssammenhæng kan tænkes at være til stede, hvis den i øvrigt kan sandsynliggøres ud fra den eksisterende faglige viden om udgiftsområdet, således at kriteriet er anvendeligt ved bloktilskudsfordelingen.

Denne vurdering førte til, at arbejdsgruppen til de videre overvejelser inddrog følgende kriterier, der i dag ikke er med i fordelingsnøglerne: 17-39 årige, 0-20 årige, 65-74 årige, 75 årige og derover, børn af enlige forsørgere, enlige folkepensionister, boligforhold, (foreløbig: udlejningsboliger) samt befolkningstæthed.

Mulighederne for at inddrage nye kriterier er begrænset af den statistik, der er tilgængelig. Forestående forbedringer af statistikken indebærer, at der i de kommende år kan fremkomme grundlag for at overveje at inddrage følgende forhold i fordelingsgrundlaget: lavindkomst, arbejdsløshed og pendling. Desuden vil der blive mulighed for at overveje, om boligforholdene kan inddrages på anden vis end via kriteriet udlejningsboliger.

d. Mulighederne for en ændret bloktilskudsfordeling

Arbejdsgruppen peger på to forskellige principper, der kan lægges til grund ved en ændring af bloktilskudssystemet.

For det første har man peget på muligheden af at fordele bloktilskuddene efter normaludgiftsnet o den (kapitel VII) i Det betyder, at de ved regressionsanalyserne fundne udgiftsfunktioner direkte lægges til grund for tilskudsudmålingen. På basis heraf beregnes den enkelte kommunes "normaludgift", dvs. den udgift, man - under hensyntagen til geografiske lønforskelle - statistisk set måtte forvente i kommunen under forudsætning af, at den løser sine opgaver med et serviceniveau og en effektivitet, der svarer til landsgennemsnittet. Kommunens andel af bloktilskuddet skal herefter svare til dens andel af de samlede normaludgifter på landsplan.

For det andet har arbejdsgruppen peget på muligheden af at fordele tilskuddene efter kriteriemetoden (kapitel VIII). Det indebærer, at man som i dag henfører de enkelte udgifter fordelt på formål til nogle på forhånd udvalgte kriterier. Herudover inddrages imidlertid nogle nye sociale kriterier med en samlet vægt, der skønsmæssigt må fastlægges af regeringen og folketinget. Regressionsanalysernes inddragelse i vurderingsgrundlaget betyder bl.a., at udvælgelsen af kriterier kan ske ved hjælp af mere nuancerede statistiske metoder, end tilfældet hidtil har været.

1. Normaludgiftsmetoden

Konsekvensberegningen vedrørende en tilskudsfordeling efter normaludgiftsmetoden tager udgangspunkt i en samling af de kommunale udgifter i udgiftsgrupper. Ved denne gruppering har man lagt vægt på at samle udgiftsområder, der

- retter sig mod samme personkreds og/eller er af ensartet natur, og som
- samvarierer med de samme kriterier.

Det er disse hensigtsmæssighedshensyn, der i visse tilfælde har ført til samling af udgiftsområder inden for forskellige samfundssektorer i samme udgiftsgruppe (f.eks. udgiftsgruppen: folkeskolevæsen, daginstitutioner for unge, fritidsundervisning for unge og sundhedspleje for unge).

Ved beregningerne har det endvidere været nødvendigt at tage stilling til normeringsproblemet. Dette problem udspringer af, at de kommunale udgifter naturligt nok samvarierer stærkt med kommunens størrelse - f.eks. er der intet overraskende i, at Københavns kommune totalt set har større udgifter end Læsø. Derfor har man på de udgiftsområder, hvor udgifternes størrelse umiddelbart synes at være afhængige af kommunens størrelse, foretaget en normering med et for udgiftsområdet relevant udtryk herfor - således at man f.eks. undersøger, hvordan daginstitutionsudgiften pr. 0-6 årig, og ikke kommunernes totale daginstitutionsudgifter, samvarierer med de forskellige kriterier. Havde man ikke foretaget denne normering, risikerede man, at udtryk for kommunens størrelse havde slået overordentligt stærkt igennem i analyseresultatet og af rent tekniske grunde "undertrykt" de andre forklarende kriterier, således at man ikke havde fået det tilsigtede nuancerede udtryk for de kommunale udgiftsbehov.

Tabel 1 og 2 i kapitel VII giver en oversigt over normeringer og udvalgte kriterier for de forskellige udgiftsgrupper.

På dette grundlag har arbejdsgruppen beregnet konsekvenserne af at gå over til en bloktilskudsfordeling efter normaludgiftsmetoden. Man har endvidere illustreret virkningerne af samtidig at styrke udligningseffekten efter lov om kommunal udligning. Dette må være en naturlig følge af ændringen i bloktilskudssystemet, således at den enkelte kommunes tilskud i højere grad kommer til at svare til dens udgiftsbehov, idet der ikke efter lov om kommunal udligning gives fuld kompensation til de kommuner, der ligger under det gennemsnitlige beskatningsgrundlag (udligningsgrundlag) pr. indbygger.

## 2. Kriteriemetoden

Arbejdsgruppen har endvidere peget på, at man også kan inddrage nye kriterier ved anvendelse af kriteriemetoden.

Man har herved forudsat, at det gældende bloktilskudssystem justeres, således at man

- deler udgiften til visse foranstaltninger for børn og unge i forhold til brugernes alderssammensætning, med henblik på vægtning af henholdsvis kriterierne 0-6 årige og 7-16 årige i den kommunale fordelingsnøgle, idet man i den amtskommunale nøgle anvender kriteriet 0-20 årige,
- indfører kriteriet 17-39 årige i den kommunale fordelingsnøgle, således at kontanthjælpsudgiften indgår ved vægtningen heraf,
- i stedet for kriteriet 65 årige og derover indfører kriterierne 65-74 årige og 75 årige og derover, således at man ved vægtningen af de to kriterier deler udgiften til institutioner og foranstaltninger for ældre mellem kriterierne i forhold til brugernes alderssammensætning.

Endelig har et flertal i arbejdsgruppen peget på regulering af de enkelte kommuners bloktilskud med et lønindeks, medens et mindretal, bestående af medlemmerne fra Kommunernes Landsforening, ikke finder en lønindeksregulering nødvendig, når kriteriemetoden lægges til grund.

Arbejdsgruppen mener dog ikke, at sådanne justeringer i tilstrækkeligt omfang afspejler forskelle i kommunernes socialt betingede udgiftsbehov. Der findes imidlertid ikke en metode til entydigt at oversætte resultaterne af normaludgiftsmetoden til kriteriemetoden. Dertil kommer, dels at socialt betingede udgiftsbehov indgår i en lang række konti udover de formelt sociale, og dels at sociale vilkårs betydning for udgiftsbehovet er af indirekte karakter. Det er således ikke muligt at finde et entydigt virkende princip til vægtning af sociale kriterier, hvis kriteriemetoden fortsat skal anvendes.

Arbejdsgruppen har herefter - i såvel den kommunale som den amtskommunale fordelingsnøgle - forudsat indførelse af ét socialt kriterium, hvori flere kriterier indgår med en forud fastslagt indbyrdes vægt, der beregnes med udgangspunkt i de nævnte regressionsanalyser.

De sociale kriterier foreslås sammensat af delkriterierne børn af enlige forsørgere, enlige folkepensionister og udlejningsboliger, således at delkriterierne indbyrdes vægt i den kommunale fordelingsnøgle bliver henholdsvis 50, 0 og 50 pct., og i den amtskommunale nøgle 33 1/3 pct. til hvert af delkriterierne.

Der er endvidere foretaget en beregning af de konsekvenser, som det ville give at tildele de sociale kriterier en samlet vægt på henholdsvis 10, 15, 20 og 30 pct. i fordelingsnøglerne, idet resten af bloktilskudspuljen forudsættes fordelt ved de eksisterende kriterier og vægte med de nævnte justeringer.

Det må understreges, at denne mulighed for en ændret bloktilskudsfordeling må vurderes i sammenhæng med mulighederne for en styrkelse af den kommunale udligning, der modsvarer styrkelsen af udgiftsbehovsudligningen.

e. De videre overvejelser om arbejdsgruppens forslag

Arbejdsgruppen har således belyst konsekvenserne af de to alternative principper, der kan anvendes ved en ændring af bloktilskudsordningen: Normaludgiftsmetoden og kriteriemetoden.

Dermed har man tilvejebragt et beslutningsgrundlag med henblik på de videre overvejelser om tilskuds- og udligningssystemets fremtidige tilrettelæggelse. Den konkrete tilrettelæggelse forudsætter, at der tages stilling til en række spørgsmål. Disse afgørelser er politiske, og man er opmærksom på, at de vanskeligt kan træffes uden hensyntagen til omfanget og karakteren af de økonomiske forskydninger, som de vil forårsage mellem de enkelte kommuner og amtskommuner. Disse overvejelser går ud over den rent tekniske opgave, som arbejdsgruppen har skullet løse.

For det første må der tages stilling til, hvilket af de to hovedprincipper man vil tage udgangspunkt i ved ændring af udgiftsbehovsudligningen: Normaludgiftsmetoden eller kriteriemetoden.

For det andet må der, når denne basale beslutning er truffet, tages stilling til, hvilke nye kriterier og vægte der bør anvendes i fremtiden.

Vælger man normaludgiftsmetoden, drejer det sig om at afgøre, hvilke kriterier der skal udvælges i de tilfælde, hvor flere kriterier viser en nogenlunde lige stor samvariation med udgiftsniveauet. Når denne beslutning er truffet, vil man have et entydigt princip for fastlæggelsen af den vægt, hvormed kriteriet skal indgå ved tilskudsfordelingen.

Hvis man derimod vælger kriteriemetoden, vil man ligeledes skulle tage stilling til, hvilke nye kriterier der bør indgå. Endvidere skal der tages stilling til de nye kriteriers vægt, som ikke kan fastlægges rent teknisk ved entydige, statistiske metoder, og derved kan flere samvarierende kriterier indgå samtidig.

For det tredje må der tages stilling til, om ønskede ændringer i systemet skal indføres omgående eller gradvis. Det bemærkes, at en gradvis indførelse af normaludgiftsmetoden kan ske ved, at man kan lade en på forhånd fastsat andel af bloktilskudspuljen fordele i forhold til kommunernes normaludgifter, således at resten af puljen fordeles efter de gældende regler med de nævnte justeringer.

For det fjerde kan det valgte nye mål for udgiftsbehov indføres både i de kommunale og amtskommunale bloktilskud og i hovedstadsudligningen. Der må tages stilling til, om det nye mål skal indføres i samtlige disse systemer.

For det femte kan det som nævnt anses for naturligt at ændre den kommunale udligning i konsekvens af, at bloktilskuddene i højere grad kommer til at afspejle udgiftsbehovene, omend arbejdsgruppens undersøgelser tyder på, at dette i 1978 ikke ville have ført til en mindre spredning i kommunalt beskatningsniveau. Der må i givet fald - hvad enten normaludgiftsmetoden eller kriteriemetoden anvendes - tages stilling til, om den kommunale udligning skal ændres, og hvordan en sådan styrkelse af udligningseffekten skal ske, herunder navnlig hvor kraftig en udligning man skal opnå.

Det skal understreges, at sigtet med arbejdsgruppens overvejelser alene har været at skabe grundlag for en forbedret udgiftsbehovsudligning samt de konsekvensændringer, dette isoleret betragtet måtte kunne begrunde. Herved har der ikke været behov for en samlet vurdering af det kommunale finansieringssystem.

Man har imidlertid indstillet, at der snart nedsættes et udvalg vedrørende det kommunale finansieringssystem, der kan foretage sådanne samlede overvejelser.

## B. SAMMENHÆNGEN MED ANDRE OMLÆGNINGER AF BYRDE- OG OPGAVEFORDELINGEN

Når der skal tages stilling til konsekvenserne af en ændret tilskudsfordeling i medfør af denne rapport, er det nødvendigt at foretage en samlet vurdering af dels denne omlægnings konsekvenser, og dels de økonomiske konsekvenser af andre omlægninger af byrde- og opgavefordelingen, som måtte være gennemført eller besluttet.

Efter anmodning fra indenrigsministeriet skal arbejdsgruppen da også i sine overvejelser inddrage endnu ikke afklarede kompensations- og udligningssspørgsmål i forbindelse med opgaveomlægninger, der forventes gennemført inden 1980.

Det bemærkes, at man i overensstemmelse med indenrigsministerens skrivelse af 13. september 1978 til arbejdsgruppen har forudsat, at gruppen skal bibeholdes efter afgivelsen af denne rapport, med henblik på at vurdere sine resultater på baggrund af de kommunale budgetter for 1979. Arbejdsgruppen har fundet det rigtigst at henskyde visse spørgsmål om omlægninger til nærmere vurdering i denne fase af arbejdet, jfr. nedenfor.

For indeværende må følgende omlægninger af byrde- og opgavefordelingen anses for aktuelle: De ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og indsatsen for de langtidsledige, omlægning til generelle tilskud af refusionen vedrørende plejehjems kapitaludgifter, indførelse af en varig betalingsordning for statslige sygehuse og statsfinansierede landsdelsdækkende afdelinger, samt særforsorgens udlægning.

Lov om ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger (ungdomsarbejdsløshed) adskiller sig fra anden lovgivning om de kommunale udgiftsområder derved, at det i loven direkte er fastsat, hvor stor en udgift kommunen eller amtskommunen skal afholde pr. indbygger til formålet. I retsgrundlaget for indsatsen for de langtidsledige er der fastsat en særlig finansieringsordning med statstilskud og mellemkommunal udligning. Begge regelsæt har en tidsbegrænset gyldighedsperiode, idet de udløber med udgangen af regnskabsåret 1980 - altså ét år efter, at bloktilskudsomlægningen m.v. i medfør af denne betænkning kan træde i kraft. Desuden vil disse foranstaltninger være slået igennem i de kommunale budgetter

for 1979 og derved i det grundlag, der som nævnt skal anvendes ved arbejdsgruppens efterfølgende vurdering af resultaterne i denne rapport.

Herefter finder arbejdsgruppen det ikke hensigtsmæssigt at gøre de omhandlede foranstaltninger på beskæftigelsesområdet til genstand for en nærmere behandling her i rapporten.

Spørgsmålet om en varig betalingsordning for statslige sygehuse og sts.tsfinansierede afdelinger gøres for tiden til genstand for overvejelser i en teknisk arbejdsgruppe under Rigshospitalsudvalget, der til sin tid skal tage stilling til denne tekniske arbejdsgruppes resultater. Nærværende arbejdsgruppe påregner derfor først efter betænkningens afgivelse eventuelt at tage spørgsmålet op.

For så vidt angår plejehjems kapitaludgifter har man henholdt sig til indenrigsministeriets nævnte skrivelse, således at spørgsmålet vil blive taget op som led i arbejdsgruppens overvejelser efter afgivelsen af rapporten. Det samme gælder spørgsmålet om særforsorgens udlægning, jfr. indenrigsministeriets skrivelse af 27. oktober 1978 til arbejdsgruppen om dette spørgsmål.

#### C. GENNEMFØRELSE AF ÆNDRINGER I BLOKTILSKUDS- OG UDLIGNINGSSYSTEMET

Som nævnt har arbejdsgruppen i kapitlerne VII og VIII skitseret alternative metoder til omlægning af bloktilskudsfordelingen, således at der i højere grad end i den eksisterende bloktilskudsordning tages hensyn til socialt betingede udgiftsbehov.

Arbejdsgruppen indstiller, at der på dette grundlag tages stilling til en revision af principperne for bloktilskudsfordelingen samt eventuelle konsekvensændringer i det øvrige udligningssystem, som efter det for arbejdsgruppen foreliggende skal træde i kraft pr. 1. januar 1980, således at lovforslag herom fremsættes med henblik på gennemførelse i folketingsåret 1978/79. Af hensyn til kommunernes budgetlægning må det endvidere anbefales, at forslaget søges fremmet mest muligt.

Uanset hvilke beslutninger der træffes på grundlag af denne rapport, finder arbejdsgruppen det nødvendigt, at man løbende undersøger, om den til enhver tid gældende fordelingsnøgle i til-

strækkeligt omfang afspejler de reelle forskelle i udgiftsbehov fra kommune til kommune. Som det fremgår af kapitel VI, vil fremkomsten af bedre statistik på visse områder i de kommende år gøre det nødvendigt, at man på ny overvejer indførelse af nye kriterier i fordelingsnøglerne. Det drejer sig om områderne lavindkomst, boligforhold, arbejdsløshed og pendling.

Man finder det hensigtsmæssigt, at sådanne løbende undersøgelser indtil videre varetages af arbejdsgruppen. Det indstilles derfor tillige at lade arbejdsgruppen fortsætte overvejelserne af disse tekniske spørgsmål, og dermed være rådgivende for indenrigsministeren herom.

Hvis man vælger for fremtiden at fordele bloktilskuddene efter normaludgiftsmetoden, vil det være nødvendigt jævnlige at gentage de tilgrundliggende regressionsanalyser på baggrund af vedtagne kommunale budgetter. En sådan gentagelse vil også være nødvendig, hvis man vælger kriteriemetoden, med henblik på løbende at vurdere virkningerne af de valgte kriterier og vægte.

Det betyder, at det fra tid til anden vil komme på tale at ændre fordelingsprincipperne, hvilket kan tænkes at indebære følelige økonomiske forskydninger mellem kommunerne indbyrdes.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør sådanne påtænkte ændringer i fordelingsprincipperne tages op til forhandling mellem på den ene side regeringen, og på den anden side Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner.

Arbejdsgruppen lægger vægt på, at man ved gennemførelsen af sådanne ændringer sikrer et tilstrækkeligt stabilt grundlag for den kommunale planlægning og flerårsbudgettering. De nævnte forhandlinger bør derfor afsluttes så betids, at der er fornødent grundlag for at lægge de nye regler til grund i marts/april under udarbejdelsen af de kommunale budgetforslag, hvor ikrafttrædelsesåret indgår som første budgetoverslagsår. For en ændring pr. 1. januar 1983 vil denne frist således være marts/april 1981.

#### D. STATUS OVER ARBEJDSGRUPPENS OVERVEJELSER

Arbejdsgruppen har op til afgivelsen af denne rapport afholdt 12 møder.

Som nævnt har repræsentanterne for Kommunernes Landsforening i kapitel VIII udtalt, at man ikke finder det nødvendigt i en bloktilskudsordning efter kriteriemetoden at foretage regulering af udgiftsbehovstallene med et indeks for geografiske lønforskelle. I øvrigt er rapporten enstemmig.

Indenrigsministeren har ved skrivelse af 13. september 1978 pålagt arbejdsgruppen efter rapportens afgivelse at sammenholde resultaterne med de forskydninger i de kommunale beskatningsniveauer, som måtte fremgå af budgetterne for 1979. I denne forbindelse skal arbejdsgruppen overveje aktuelle omlægninger af byrde- og opgavefordelingen, jfr. rapportens side 296-297. Derudover har man som nævnt indstillet, at arbejdsgruppen skal være rådgivende for indenrigsministeren i tekniske spørgsmål på tilskudsområdet. Man anser således ikke sit arbejde for afsluttet med afgivelsen af denne rapport.

Arbejdsgruppen afgiver hermed sin rapport.

København, den 14. november 1978.

Ole Asmussen  
(formand)

Johnny Bjarking

Anders Eldrup

Gert Fischer

Peter Gorm Hansen

Otto Larsen

Lis Lauritsen

Jørgen Lotz

John Nørregård

Knud Pinborg

Jens Erik Steenstrup

Bent Elkjær Hansen

Kirsten Jørgensen

Hans-Henrik Nielsen

Paul Schuder

TABEL- OG FIGURFORTEGNELSE

TABELLER

	<u>Side</u>
<u>Kapitel III.</u>	
Tabel 1, Oversigt over den kommunale økonomi i 1977 .	81
Tabel 2, Bloktilskud i amter 1977.....	84
Tabel 3, Bloktilskud i forhold til beskatningsgrundlag 1977.....	88
Tabel 4, Bloktilskuddenes betydning for udvalgte kommuner 1977.....	90
Tabel 5, Bloktilskuddenes betydning i amter 1977 ....	92
Tabel 6 Udviklingen i spredningen i den amtskommunale og kommunale beskatning igennem 1970'erne	95
Tabel 7, Det gennemsnitlige beskatningsniveau for kommuner og amtskommuner under ét samt afvigelser i 1972, 1977 og 1979.....	96
<u>Kapitel VI.</u>	
Tabel 1 Benyttelsen af pleje- og daghjem pr. 12. januar 1977.....	150
Tabel 2 Benyttelsen af beskyttede boliger pr. 12. januar 1977.....	150
Tabel 3 Husstandenes benyttelse af varig hjemmehjælp pr. 31. december 1976.....	150
Tabel 4 Aldersbetingede plejehjemshyppigheder pr. 7. april 1976.....	151
Tabel 5 Andel af visiterede til pleje i løbet af ét år (Odense 1976-77).....	151
Tabel 6 Benyttelsen af revalideringsinstitutioner pr. 12. januar 1977.....	154
Tabel 7 Afsluttede dagpengesager ved fravær over 5 uger, 1975-76.....	154
Tabel 8 Enkeltpersoner, der har modtaget uddannelseshjælp 1. april - 31. december 1976.....	155
Tabel 9 Antal personer, der har modtaget kontanthjælp i Odense kommune i perioden 1. januar - 29. september 1977.....	156
<u>Kapitel VII</u>	
Tabel 1 Oversigt over udvalgte kriterier m.v. for de primærkommunale udgiftsgrupper.....	197
Tabel 2, Oversigt over udvalgte kriterier m.v. for de amtskommunale udgiftsgrupper.....	198
Tabel 3 Opgørelse af samlet normaludgift samt udgiftsbehovstal for Vallensbæk kommune. 1977	227

	<u>Side</u>
Tabel 4. Opgørelse af samlet normaludgift samt udgiftsbehovstal for Roskilde amtskommune. 1977 .....	228
Tabel 5. Den beregnede norrraludgift og faktiske nettodriftsudgift for alle kommuner. 1977 ....	229
Tabel 6. Den beregnede normaludgift og faktiske nettodriftsudgift for alle amtskommuner. 1977 .	230
Tabel 7. Virkningerne af en omlægning af den kommunale bloktilskudsordning og af hovedstadsudligningsordningen for kommuner til normaludgiftsmetoden. Amtsvis gruppering af kommuner	233
Tabel 8. Virkningerne af en omlægning af den amtskommunale bloktilskudsordning og af hovedstadsudligningsordningen for amtskommuner til normaludgiftsmetoden .....	234
Tabel 9. Virkningerne for kommuner og amtskommuner under ét af en omlægning af bloktilskudsordningen og af hovedstadsudligningsordningen til normaludgiftsmetoden. Amtsvis gruppering	235
Tabel 10, Virkningerne af en omlægning af den primærkommunale bloktilskudsordning og af hovedstadsudligningsordningen for primærkommuner til normaludgiftsmetoden og en samtidig ændring af den kommunale udligningsordning. Amtsvis gruppering af kommuner .....	242
Tabel 11 Virkningerne for primær- og amtskommuner under ét af en omlægning af bloktilskudsordningen og hovedstadsudligningsordningen til normaludgiftsmetoden og en samtidig ændring af den kommunale udligningsordning. Amtsvis gruppering .....	243

#### Kapitel VIII

Tabel 1. Oversigt over vægte og kriterier i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommuner .....	249
Tabel 2. Oversigt over vægte og kriterier i den kommunale hovedstadsudligning .....	249
Tabel 3. Oversigt over vægte og kriterier i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommuner .....	250
Tabel 4. Oversigt over vægte og kriterier i den amtskommunale hovedstadsudligning .....	250
Tabel 5. Virkningerne af en ændret vægtfordeling m.v. i den kommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for kommuner. Amtsvis gruppering af kommuner .....	253

	<u>Side</u>
Tabel 6. Virkningerne af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle i den kommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for kommuner. Amtsvis gruppering af kommuner . . . . .	254
Tabel 7. Virkningerne af en ændret vægtfordeling m.v. i den amtskommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for amtskommunerne ...	255
Tabel 8. Virkningerne af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle i den amtskommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for amtskommuner . . . . .	256
Tabel 9. Virkningerne for kommuner og amtskommuner under ét af en ændret vægtfordeling m.v. i den (amts)kommunale bloktilskudsordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning. Amtsvis gruppering . . . . .	257
Tabel 10. Virkningerne for kommuner og amtskommuner under ét af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle i den (amts)kommunale bloktilskudsordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning. Amtsvis gruppering . . . . .	258
Tabel 11. Københavns kommunes forslag til tilskudsfordeling efter kriteriemetoden. Primærkommunalt bloktilskud 1977-78 . . . . .	263
Tabel 12. Københavns kommunes forslag til tilskudsfordeling efter kriteriemetoden. Amtskommunalt bloktilskud 1977-78 . . . . .	264
Tabel 13. Arbejdsgruppens forslag til et socialt kriterium i den kommunale fordelingsnøgle . . . . .	269
Tabel 14. Arbejdsgruppens forslag til et socialt kriterium i den amtskommunale fordelingsnøgle . . . . .	270
Tabel 15. Oversigt over vægte og kriterier i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til kommuner . . . . .	272
Tabel 16. Oversigt over vægte og kriterier i den kommunale hovedstadsudligning . . . . .	272
Tabel 17. Oversigt over vægte og kriterier i tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier til amtskommuner . . . . .	273
Tabel 18. Oversigt over vægte og kriterier i den amtskommunale hovedstadsudligningsordning . . . . .	273
Tabel 19. Virkningerne af et socialt kriterium i den kommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for kommuner. Amtsvis gruppering . . . . .	274-76
Tabel 20. Virkningerne af et socialt kriterium i den amtskommunale bloktilskudsordning og i hovedstadsudligningen for amtskommuner . . . . .	277-79

	<u>Side</u>
Tabel 21. Virkningerne for primær- og amtskommunerne under ét af et socialt kriterium i den (amts)kommunale bloktilskudsordning og i den (amts)kommunale hovedstadsudligning. Amtsvis gruppering . . . . .	280-83
Tabel 22. Udviklingen i spredningsindekset ved indarbejdelsen af et socialt kriterium på henholdsvis 10, 15, 20 og 30 pct., ændret vægtfordeling og lønforskelle . . . . .	286

FIGURER

Kapitel III

Figur 1	Det amtskommunale skattegrundlagstilskud ...	38
Figur 2	Den kommunale udligning . . . . .	38
Figur 3	Udligning af beskatningsgrundlag i hovedstadsudligningen . . . . .	39
Figur 4	Tilskuddene efter objektive udgiftsbehovskriterier . . . . .	40
Figur 5	Udligning af udgiftsbehov i hovedstadsudligningen . . . . .	41

Kapitel V.

Figur 1	Skematisk fremstilling af den kommunale beslutningsproces vedrørende udgifter . . . . .	124
Figur 2	Udgiftsbehov efter normfastsættelsesmetoden . . . . .	129
Figur 3	Kommunernes udgift til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. pr. indbygger og andelen af udlejningsboliger af samtlige boliger i kommunerne . . . . .	132
Figur 4	Kommunernes udgift til folkebiblioteksvæsen, kulturel virksomhed m.v. pr. indbygger og andelen af udlejningsboliger af samtlige boliger i kommunerne . . . . .	134

Kapitel VI.

Figur 1	Kommunernes udgifter til institutioner for ældre og handicappede, praktisk bistand i hjemmet, hjælpemidler og omsorgsarbejde, hjemmesygepleje samt pensionistboliger og -kollektiver, målt pr. indbygger, og deres relative andel af indbyggere i aldersgruppen 65 år og derover . . . . .	153
Figur 2.	Kommunernes udgifter til dagpleje og daginstitutioner samt sundhedspleje for børn, målt pr. indbygger i aldersgruppen 0-6 år, og andelen af børn af enlige forsørgere i kommunerne . . . . .	161

	Side
Figur 3. Kommunernes udgifter til folkeskolevæsen, daginstitutioner for unge, fritidsundervisning for unge samt sundhedspleje for unge, målt pr. indbygger i aldersgruppen 7-16 år, og andelen af børn af enlige forsørgere i kommunerne .....	163
Figur 4. Kommunernes udgifter til fritidsområder og -faciliteter, fritidsundervisning for voksne, folkebiblioteksvæsen og kulturel virksomhed, målt pr. indbygger, og skalainkomsten pr. indbygger i kommunerne .....	170
Figur 5. Kommunernes udgifter til boligsikringsydelse, målt pr. indbygger, og antallet af standardlejligheder pr. indbygger i kommunerne .....	173
 KORTFIGURER	
<u>Kapitel III.</u>	
Kortfigur 1 Kommunernes bloktilskud pr. indbygger 1977 .	83
Kortfigur 2, Bloktilskud i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag 1977. ....	87
 <u>Kapitel VII.</u>	
Kortfigur 1. Virkningerne på det kommunale og amtskommunale beskatningsniveau ved omlægning til normaludgiftsmetoden .....	239
Kortfigur 2 De samlede virkninger af ændringerne i tilskuds- og udligningssystemet .....	245
 <u>Kapitel VIII</u>	
Kortfigur 1 Virkningen for (amts)kommuner af en ændret vægtfordeling m.v. samt korrektion for lønforskelle .....	260
Kortfigur 2 Den samlede virkning for (amts)kommuner af en indregning af det sociale kriterium med 10 pct. ....	285